

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN
Departamento de Historia de la Comunicación Social



**LA INDUSTRIA DE DEFENSA ESTADOUNIDENSE EN
LA POST GUERRA FRÍA.
ESTRATEGIAS DE CONVERSIÓN Y COMUNICACIÓN**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

M^a Paulina Correa Brurrows

Bajo la dirección de los doctores
Antonio Fonfría Mesa
Alejandro Pizarroso Quintero

Madrid, 2008

- **ISBN: 978-84-692-1747-4**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

DEPARTAMENTO DE HISTORIA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL

**LA INDUSTRIA DE DEFENSA ESTADOUNIDENSE EN LA POST GUERRA
FRÍA: ESTRATEGIAS DE CONVERSIÓN Y COMUNICACIÓN**



TESIS DOCTORAL

M^a Paulina Correa Burrows

Directores: Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa y Prof. Dr. Alejandro Pizarroso Quintero

Mayo de 2008

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

DEPARTAMENTO DE HISTORIA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL

**LA INDUSTRIA DE DEFENSA ESTADOUNIDENSE EN LA POST GUERRA
FRÍA: ESTRATEGIAS DE CONVERSIÓN Y COMUNICACIÓN**

TESIS DOCTORAL

M^a Paulina Correa Burrows

Directores: Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa y Prof. Dr. Alejandro Pizarroso Quintero

Mayo de 2008

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se debe en una mínima proporción a mi esfuerzo personal, aunque por supuesto asumo todos y cada uno de sus errores. Por lo mismo, me parece justo reconocer que para llegar hasta aquí fue necesario que otros me apoyaran, me guiaran y me inspiraran. La lista de personas a las que he de dar las gracias es tan extensa como reducido el espacio que se me ha concedido al margen de las convenciones metodológicas y académicas, sin embargo, no quiero dejar de referirme a quienes de una forma u otra han sido mi mayor respaldo en el último tiempo.

A mis padres, de quienes he aprendido que con perseverancia, voluntad y compromiso se pueden lograr muchas cosas. Gracias por haber respetado siempre cada una de mis decisiones, aunque con ello pusiéramos miles de kilómetros de por medio. A mis hermanos, de los que me separé demasiado pronto y a quienes recuerdo mucho más de lo que soy capaz de expresar. A mis abuelos, a los que están y a los que se han ido, porque tengo la certeza de que habrían aprovechado mejor que yo las oportunidades que me ha dado la vida.

A mis amigos, Armando, Sofía y Pablo que nunca pusieron en duda mi capacidad para terminar este trabajo. Por mostrarse siempre atentos a mis inquietudes y más aún por estar a mi lado siempre que fue necesario. A Gloria, que no dejó que me rindiera.

Quiero, además, agradecer al Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Investigación para la Paz, la Seguridad y la Defensa por la beca que me concedió en 2005 y por haberme acogido durante tres años, Navidades y fiestas incluidas. Y de manera especial a Ana Alonso Ibáñez que rastreó artículos y documentos de trabajo en los lugares más impensables y, sobre todo, porque nunca dejó de alentarme cuando las cosas no salían como yo esperaba.

Por último, pero no por ello menos importante, quiero expresar mi gratitud y admiración a mis directores de tesis: los profesores Alejandro Pizarroso Quintero, de la Facultad de Ciencias de la Información, y Antonio Fonfría Mesa, de la Facultad de Ciencias Económicas. Trabajar con ellos ha sido un ejemplo de profesionalidad, pero sobre todo, un privilegio y una responsabilidad. Un privilegio, porque a su lado mi interés por los estudios de Seguridad y Defensa no ha hecho más que crecer. Y una responsabilidad, porque finalmente esta aprendiz ha llegado a comprender que nuestro papel como investigadores no puede ser proporcionar normas o ideales obligatorios de los cuales puedan derivarse preceptos para la práctica. No se trata de enseñar a los demás qué deben hacer, sino únicamente qué pueden hacer y, en ciertas circunstancias, qué quieren. Gracias... porque todo es más sencillo cuando alguien te guía.

Madrid, mayo de 2008.

A mi hermano José Pablo
por el tiempo que no te he dedicado y
por todo lo que tengo que aprender de ti

INDICE

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA	12
-----------------------------------	----

Iª PARTE: INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

CAPÍTULO 1

EL TERCER DEBATE HISTÓRICO SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL	39
---	----

1.1 La búsqueda de un nuevo paradigma estratégico	42
1.1.1 Ampliación y Compromiso	45
1.1.2 Aislacionistas v/s Internacionalistas	47
1.2 La dimensión pública del debate	49
1.2.1 Internacionalismo pragmático	50
1.2.2 Compromiso comedido	53
1.3 El debate en el ámbito académico	54
1.3.1 La perspectiva de un mundo multipolar	56
1.3.2 La perspectiva de un mundo unipolar	60

IIª PARTE: ESTRATEGIA DE CONVERSIÓN

CAPÍTULO 2

LA INDUSTRIA DE DEFENSA ANTE EL 'DIVIDENDO DE LA PAZ'	69
--	----

2.1 Efectos de la reducción del gasto en defensa sobre la base industrial militar	71
2.1.1 Presupuesto de Adquisiciones e Investigación y Desarrollo	71
2.1.2 Exportaciones	73
2.1.3 Desempleo	75
2.2 El apoyo del Gobierno	77
2.2.1 El debate político sobre el 'dividendo de la paz'	81
2.2.2 La industria de defensa y su relación con el Pentágono: primera Administración Clinton	86
2.2.3 El Plan de Conversión de la Defensa	92
2.3 La reestructuración de la industria de defensa	102
2.3.1 De la 'última cena' a la reforma del FAR	102
2.3.2 Estrategias de reestructuración de los principales fabricantes	108

CAPÍTULO 3

HACIA UNA REDEFINICIÓN DE LA RELACIÓN GOBIERNO-INDUSTRIA DE DEFENSA 129

3.1 La gestión de William Cohen: la Transformación de las Fuerzas Armadas 130

3.1.1 La Revisión Cuatrienal de la Defensa 133

3.1.2 La Iniciativa de Reforma de la Defensa 137

3.2 La industria de defensa como estructura de poder 142

3.2.1 La industria de defensa como estructura de poder 145

3.2.2 Factores que refuerzan a la industria de defensa como estructura de poder 158

IIIª PARTE: ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

CAPÍTULO 4

DE LOS MEDIOS POLÍTICOS A LA COMUNICACIÓN POLÍTICA 179

4.1 La inversión política de la industria de defensa en la post Guerra Fría 179

4.1.1 Contribuciones a campañas electorales 181

4.1.2 Gasto en lobby 190

4.2 El recurso a los centros de investigación y análisis de políticas públicas 193

4.2.1 Los *think tanks* en el marco político estadounidense 196

4.2.2 Su influencia en la configuración de la Política Exterior 219

CAPÍTULO 5

LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO AGENTES DE LA ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN 231

5.1 Algunas cuestiones metodológicas 232

5.1.1 Método de observación 232

5.1.2 Selección de los casos de estudio 233

5.2 Casos de estudio 234

5.2.1 Proyecto para un Nuevo Siglo Americano 235

5.2.2 Consejo de Relaciones Exteriores 240

5.2.3 Consejo de Política de Seguridad 248

5.2.4 RAND Corporation 256

5.2.5 Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales 263

5.2.6 Institución Hoover 270

5.2.7 Instituto Nacional de Políticas Públicas 274

5.2.8 American Enterprise Institute 280

5.2.9 Instituto Hudson 285

5.2.10 Instituto Judío de Seguridad Nacional 290

5.2.11 Institución Brookings 295

5.2.12 Fundación Heritage 300

5.3 Principales conclusiones 306

EPÍLOGO

CAPÍTULO 6

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS: LA RESTAURACIÓN DEL VÍNCULO ENTRE EL INTERÉS NACIONAL Y LOS INTERESES CORPORATIVOS 311

6.1 La Transformación bajo la Administración Bush 312

6.1.1 Profundidad estratégicas y política para la reforma militar 314

6.2 La industria de defensa ante la Transformación 328

3.2.1 'Hoja de ruta' para la industria de defensa 330

3.2.2 Efectos de la Transformación sobre la industria de defensa 341

CONCLUSIONES 359

ANEXO Nº1 371

ANEXO Nº2 379

BIBLIOGRAFÍA 389

INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

La mayoría de las investigaciones sobre la industria de defensa son estudios interdisciplinarios que se apoyan en la Economía, la Sociología, el Derecho y la Ciencia Política para entender cómo las instituciones y el entorno político influyen la conducta de la base industrial militar. En esta tesis, la industria de defensa se analiza desde el punto de vista de los estudios de comunicación y, más concretamente, desde el punto de vista de los estudios de propaganda. Una perspectiva de análisis como la que se utiliza en este trabajo se justifica por dos razones. En primer lugar, porque en la post Guerra Fría, la necesidad de restaurar el vínculo entre los intereses corporativos y el interés nacional -para recuperar un marco de relación con el Gobierno como el que había existido durante la Bipolaridad- obliga a los fabricantes de sistemas de armas a trascender su condición de proveedores y a pasar de los medios políticos a la comunicación política. Segundo, porque conocer en qué forma y con qué efectos las estrategias de persuasión -su aplicación práctica en la comunicación política y su repercusión en los gobernantes y la opinión pública- fortalecen la capacidad de intervención en el proceso decisorio de un grupo organizado de interés como es la industria de defensa es la única manera de conjurar las disfunciones que este fenómeno puede llegar a producir.

Planteamiento del problema e hipótesis de trabajo

El final de la Guerra Fría despojó a Estados Unidos de la amenaza militar inmediata que representaba la Unión Soviética, el pilar estratégico más importante de las cuatro décadas precedentes. En las nuevas circunstancias, la industria de defensa se vio enfrentada a una situación de demanda negativa que se prolongó durante toda la década de los noventa. A diferencia de los baches presupuestarios que tuvieron lugar en el marco de la confrontación Este-Oeste, esta vez la demanda de seguridad no sólo experimentó un reajuste a la baja sino que, además, tanto el Gobierno como la opinión pública antepusieron otras prioridades a la adquisición de productos y servicios suministrados por la base industrial militar.

La Casa Blanca optó por una estrategia de Ampliación y Compromiso (*Enlargement & Engagement*), asociada a la creación de un orden internacional estable y una economía abierta bajo liderazgo norteamericano; la internacionalización de la seguridad de Estados Unidos; y la sustitución de la amenaza soviética por la de potencias no democráticas regionales. Respecto a la actitud de los norteamericanos hacia la seguridad nacional, la emergencia de Estados Unidos como única superpotencia hegemónica reforzó la preferencia por una definición más limitada de las responsabilidades globales del país. La opinión pública de los noventa no era ni aislacionista ni intervencionista, confiaba en la capacidad de su país para influir en la evolución del sistema internacional sin tener que recurrir al uso de la

fuerza, y llegado el momento, para hacerlo en un marco colectivo. En el debate público, la evolución de las cuestiones domésticas desplazó a la diplomacia y la seguridad nacional, ya que desde la perspectiva de los estadounidenses los problemas que enfrentaba su país eran ante todo de índole social y económica.

Sea como fuere, en términos de efectos lo mismo daba el internacionalismo pragmático o el *compromiso medurado* de los norteamericanos que la intención de la Casa Blanca de rentabilizar a través del 'dividendo de la paz' la ausencia de competidores estratégicos. Para la industria de defensa, lo importante era que la disolución del orden bipolar se había cargado el acuerdo tácito entre el Gobierno y el sector, por el que el primero proporcionaba los fondos que alimentaban el cambio tecnológico-militar, mientras el segundo aportaba las capacidades técnicas para la defensa y para el ejercicio del liderazgo internacional. Esta forma de vinculación ha sido caracterizada por algunos autores como *Contract State*¹.

La reducción del gasto en defensa sumada a la ausencia de un paradigma estratégico consensuado –como en su día lo fue la Contención- y a la necesidad de redefinir el liderazgo internacional estadounidense crearán las condiciones para que la industria de defensa aspire a mantener y controlar el mecanismo de autoridad que regía la relación del sector con su principal demandante. Convertida en una estructura de poder –lo que implicaba trascender su condición de proveedora- todos sus movimientos estarían guiados por una lógica muy precisa: reducir los costes y optimizar los beneficios derivados de su relación con el Gobierno, recurriendo a todo tipo de instrumentos.

La **primera hipótesis** de este trabajo podría formularse en los siguientes términos: para impulsar aumentos del gasto en defensa y garantizar la configuración de un paradigma de seguridad que mantuviera unos niveles suficientes de demanda de bienes y servicios asociados a la defensa nacional, la base industrial militar pone en marcha dos estrategias complementarias:

- a. una **estrategia de conversión**, que implicaba cambios en la estructura corporativa y la ampliación de la oferta aprovechando el impulso tecnológico de la revolución informática; y
- b. una **estrategia de comunicación política**, que no pretendía restaurar o construir una nueva legitimidad para los fabricantes de sistemas de armas sino cambiar la percepción que la clase política y la opinión pública tenían del entorno de seguridad vigente para forzarles a demandar más seguridad

¹ SAPOLSKY, Harvey y GHOLZ, Eugene, "Restructuring the US Defense Industry", *International Security*, vol. 24, nº 3, invierno de 1999/2000, p. 7

Del estamento político se esperaba conseguir la formulación de un paradigma de seguridad que añadiera profundidad estratégica a la hegemonía estadounidense fortaleciendo las estructuras tradicionales de poder y los sectores económicos vinculados a la defensa. La Ampliación era en efecto una estrategia ofensiva, porque suponía extender el alcance del dominio hegemónico norteamericano, pero su naturaleza no era militar. Al favorecer la dimensión comercial y económica de las relaciones internacionales así como las fuentes normativas del liderazgo, la demanda de seguridad se restringía. Luego, recuperar el *Contract State* suponía articular un nuevo modelo de seguridad en el que al menos hubiera un equilibrio entre preeminencia normativa (*auctoritas*) y preeminencia militar (*potestas*); y eso obligaba a intervenir en la definición de las metas y objetivos que constituían el interés nacional. Del público, en tanto, se requería la adhesión emotiva al debate sobre la seguridad nacional cambiando su escala de valores respecto a la seguridad percibida, aumentando los niveles de ansiedad y, en definitiva, erosionando el sentimiento de invulnerabilidad surgido tras la desaparición de la Unión Soviética.

Una **segunda hipótesis** tiene que ver con los aspectos operativos de la estrategia de comunicación política. Los contratistas militares tuvieron el cuidado de no involucrarse en la ejecución operativa de la misma. Para la búsqueda, y sobre todo para la proyección de ideas que promovían un incremento de la demanda de seguridad, las corporaciones que tenían relaciones comerciales con el Pentágono se sirvieron de agentes que sin ser actores políticos en sentido estricto estaban habituados a proporcionar pautas de planificación política sobre diversas cuestiones, bien a partir de una base académica bien a partir de una base ideológica y, cada vez más, a partir de una síntesis de ambas. Respaldados por la contundencia de su discurso y por el rigor metodológico que inicialmente caracteriza su actividad académica, los centros de investigación y análisis de políticas públicas (*think tanks*) confirieron una base científica a los requerimientos estratégicos y presupuestarios del sector. A esos efectos, estas organizaciones manejaron un amplio abanico de argumentos que desde distintos paradigmas científicos –conservador, realista y liberal- apuntaban a una expansión de la demanda de seguridad.

La tercera y **última hipótesis** que se plantea en este trabajo es que toda la trama argumental sobre la que se articula la estrategia de comunicación política, y que se va incorporando progresivamente al debate sobre la seguridad nacional, está al servicio de la Transformación de las Fuerzas Armadas. En ausencia de una fuente de amenazas inmediata y conocida, la meta de la estrategia de comunicación política sería convertir la reforma militar en el germen de nuevo consenso estratégico. La expansión de la demanda de seguridad que implicaba dicha reforma no debía generar dudas sobre la necesidad de llevarla a cabo en ningún sector político y, por tanto, había que presentarla como un proyecto de país para que las sucesivas Administraciones, demócratas y republicanas, se comprometieran con su ejecución.

El trabajo de investigación que aquí se presenta espera obtener resultados que conduzcan a responder a preguntas como las siguientes: ¿Cómo se desenvuelve la industria de defensa en la post Guerra Fría? ¿En qué términos conduce su relación con el Gobierno?

¿Cuáles son los efectos del cambio en el marco de la relación? ¿Cuál es papel de la comunicación política en el nuevo marco contractual que vincula a la industria de defensa y al estamento político? ¿Qué ventajas presenta respecto a otras fórmulas tradicionales de inversión política? Y, ¿cuáles pueden ser los efectos del uso de estrategias de comunicación por parte de los proveedores militares sobre el proceso decisorio referido a la seguridad exterior?

Definición del objeto de estudio

Esta tesis, que se titula *La industria de defensa estadounidense en la post Guerra Fría: estrategias de conversión y comunicación*, profundiza en el estudio de la relación industria de defensa-gobierno centrándose en las estrategias corporativas y de comunicación desplegadas por la industria militar norteamericana en la post Guerra Fría para (a) superar el bache presupuestario que siguió al final de la confrontación Este-Oeste y (b) garantizar que la articulación de un paradigma estratégico para el nuevo entorno de seguridad era perfectamente compatible con sus intereses como sector económico.

El objeto de estudio de esta investigación puede acotarse desde tres puntos de vista:

- **temático:** se estudia la industria de defensa como agente que pone en marcha unas estrategias de cambio corporativo y de comunicación política destinadas a influir en el proceso político de toma de decisiones referido a la Política de Seguridad Exterior. Asimismo, se profundiza en el impacto de esas estrategias en la relación del sector con el Gobierno.
- **geográfico:** en este trabajo únicamente se tienen en cuenta los desarrollos inherentes a la base industrial militar estadounidense.
- **cronológico:** el marco temporal de la investigación incluye los dos periodos de la presidencia de Bill Clinton y el primer mandato de su sucesor, el presidente George W. Bush, es decir, se extiende entre los años 1993 y 2004, ambos incluidos. No obstante, y dado que es imposible estudiar la industria de defensa al margen del tercer debate histórico sobre la seguridad nacional, se tendrán en cuenta y se mencionarán aspectos anteriores y posteriores tanto referidos al sector así como al estamento político encargado de formular y ejecutar la Política de Seguridad Exterior.

Aproximación a los conceptos fundamentales de la investigación

Teniendo en cuenta la forma en que se ha definido el objeto de estudio así como las hipótesis planteadas, hay cinco nociones cuyas fronteras conceptuales es necesario dejar claramente establecidas. Estas son: industria de defensa, propaganda, demanda de seguridad, percepción de amenaza y centros de investigación y análisis de políticas públicas.

Industria de defensa

En esta tesis se ha descartado desde el principio, la utilización de la noción ‘complejo militar industrial’ ya que la misma fue acuñada para referirse a la confluencia de intereses entre las mayores sociedades industriales, la clase política y el estamento militar estadounidense durante la Guerra Fría. Sin embargo, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista económico y estratégico las circunstancias de la industria de defensa hoy son muy distintas de las que predominaron durante la Bipolaridad, ya que a lo largo de esos cuarenta años el tamaño y la estructura de la base industrial de la defensa estuvieron determinadas por el imperativo fundamental de contener la amenaza soviética. El final del conflicto entre Washington y Moscú marca un antes y un después en la relación del Gobierno estadounidense con los proveedores militares, y precisamente ese cambio en el marco contractual determina el rumbo de la estrategia de conversión y sienta las bases de la estrategia de comunicación. Asimismo, la carga semántica que adquiere el concepto – precisamente en razón del enfrentamiento- trae consigo el riesgo de pasar por alto las complejas relaciones entre la industria, el estamento militar y las instituciones políticas en el nuevo entorno de seguridad.

Así, en esta investigación se emplearán categorías como industria de defensa, base industrial militar o industria militar para hacer referencia a los proveedores de bienes y servicios asociados a la defensa. Pero, ¿a qué nos referimos cuando empleamos alguna de estas nociones? En un trabajo sobre estructura e innovación en la industria de defensa española, **Álvarez y Fonfría** ofrecen una definición que destaca por su funcionalidad y concisión:

“... conjunto de empresas, pertenecientes a diferentes ramas de actividad, que son suministradores especializados de las Fuerzas Armadas [españolas] y otros cuerpos de seguridad del Estado”².

Aunque esta aproximación deja al margen las cuestiones de orden institucional, su aplicación al estudio de la base industrial militar permite distinguir perfectamente la existencia de una serie de características referentes a la estructura de este mercado y a la especialización productiva de las sociedades que lo integran -p.e. la existencia de un único demandante y una oferta que opera en régimen de *cuasi* monopolio; la dificultad para

² ÁLVAREZ, Isabel y FONFRÍA, Antonio, “Estructura e innovación en la industria de defensa española”, *Economistas*, vol. XVIII, nº 85, junio de 2000, pp. 102.

contener la evolución de los costes de producción; o la necesidad de contar con importantes recursos para I+D y mantener una elevada dinámica de innovación-.

Esta forma de aproximación coincide con las definiciones formuladas en los instantes finales de la Guerra Fría, la mayoría de las cuales no se refería de manera explícita a los servicios asociados a la defensa, lo que no significa que descartaran ese segmento de la oferta³. El caso es que en la actualidad éstos representan en torno al 40% de la oferta del tejido industrial militar estadounidense y en los últimos años, si se toma como referencia a los cien contratistas más importantes en términos de volumen de facturación con el Pentágono, cuarenta y tres han canalizado lo fundamental de su producción a través de ese segmento.

Kenneth Flamm intenta subsanar esta cuestión y, en un trabajo realizado en 2000, amplía el abanico de actividades que desarrolla el sector, definiéndolo como:

"... la industria que (a) vende un amplio porcentaje de su oferta a un agente que se desempeña en el ámbito militar, y (b) que produce bienes o servicios que proporcionan a quien los adquiere una ventaja estratégica [sobre sus principales adversarios o competidores]"⁴.

Flamm distingue doce segmentos de producción que coinciden con los términos de su definición y que él reorganiza en seis categorías: electrónica de defensa, construcción aeronáutica, artillería y municiones, vehículos acorazados y sistemas de combate terrestres, sistemas navales, misiles y sistemas espaciales. Aunque esta definición tiene el valor de situar en un mismo nivel de importancia la dimensión económica y la dimensión estratégica de la base industrial militar, adolece de dos disfunciones. En primer lugar, no incluye algunos segmentos de producción fundamentales que surgen como consecuencia de la Transformación de las Fuerzas Armadas, como son las tecnologías y servicios de información, los sistemas integrados y los sistemas de inteligencia. Segundo, la taxonomía de Flamm es propia del enfoque basado en amenazas y, como se verá, la Transformación se apoya en un enfoque según el cual los proveedores militares son ante todo productores de capacidades.

En su actualización más reciente –correspondiente a abril de 2007- el *Diccionario de Términos Militares* del **Departamento de Defensa** define la base industrial militar como:

"... el tejido industrial con capacidad para realizar investigación, desarrollo, diseño, producción y mantenimiento de los sistemas, subsistemas, componentes y partes que

³ Ver TAYLOR, Trevor y HAYWARD, Keith, *The UK Industrial Base*, Londres, Brassey's, 1989, p. 1; TODD, Daniel, *Defense Industries: A Global Perspective*, Londres, Routledge, 1988, pp. 14-15; HAGLUND, David, *The Defense Industrial Base and the West*, Londres, Routledge, 1989, pp. 1-2; y GANSLER, 1989, *Affording Defense*, Cambridge, MIT Press, pp. 239-276.

⁴ FLAMM, Kenneth, "US Defense Industry in the Post-Cold War: Economic Pressures and Security Dilemmas", en REPPY, Judith (ed), *The Place of the Defense Industry in the National Innovation System*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2000, pp. 58-59.

se emplean para satisfacer necesidades militares. Incluye al sector privado, al Gobierno y al Departamento de Defensa”⁵.

Esta definición del Pentágono se inspira en otra que a principios de los noventa formulara la **Oficina de Evaluación Tecnológica** (*Office of Technology Assessment, OTA*) y que, desde mi punto de vista, es la más cabal. En este caso se considera que es:

“... el conjunto de personas, instituciones, conocimientos e infraestructuras utilizadas para el diseño, desarrollo, producción y mantenimiento de los equipos y sistemas necesarios para cumplir los objetivos de la seguridad nacional. En ella convergen tres tipos de actividades: investigación y desarrollo; producción; y mantenimiento y reparación, cada una de las cuales incluye trabajadores e infraestructuras de los sectores público y privado”.

La OTA distingue, además, tres niveles de proveedores: el de los contratistas primarios, el de los subcontratistas principales y el de los fabricantes de componentes, repuestos y materias primas. Así mismo, esta caracterización trasciende la dimensión económica al destacar que la industria de defensa es un elemento crucial de la fortaleza militar estadounidense, ya que proporciona las capacidades para desarrollar, producir y mantener los sistemas de apoyo militar en tiempo de paz y para responder a los requerimientos militares adicionales en tiempos de crisis o en guerra⁶. Por último, no puedo dejar de destacar la consideración de las instituciones como un elemento constitutivo de la base industrial de la defensa.

Propaganda

Son varios los autores que han intentado establecer los límites del concepto propaganda. Teniendo en cuenta el objeto de estudio y las hipótesis planteadas, en esta tesis se tendrán en cuenta las definiciones aportadas por tres autores, lo que no excluye la existencia de otras que se ajusten con más idoneidad a los requerimientos metodológicos de otras investigaciones.

La primera definición es la que proporciona **Violet Edwards**. En la misma es posible apreciar que estamos ante un proceso de interacción comunicativa perfectamente activo y premeditado -al menos en lo que respecta a la fuente del mensaje-, lo que no impide operacionalizar el fenómeno desde una perspectiva neutral. De esta forma:

⁵ *Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Educational and Doctrine Division (J-7), Estado Mayor Conjunto, Departamento de Defensa, 2007.

⁶ Office of Technology Assessment, *Redesigning Defense: Planning the Transition to the Future US Defense Industrial Base*, OTA-ISC-500, Washington, DC, US Government Printing Office, julio de 1991, p. 3

“... propaganda es la expresión de una opinión o una acción por individuos o grupos deliberadamente orientada a influir opiniones o acciones de otros grupos o individuos para unos fines predeterminados⁷”.

La definición de **Alejandro Pizarroso Quintero** recoge las categorías esenciales del concepto de Edwards -sobre todo el factor intencionalidad-, pero tiene el valor pedagógico de incluir todos los elementos que intervienen en un proceso de comunicación: emisor, mensaje, canal y receptor. Esta forma de caracterizar el fenómeno tiene la ventaja de permitir al investigador tomar oportuna distancia del objeto de estudio y obliga a centrarse a la vez en el proceso de intercambio informativo y en el proceso de mediación a través de la persuasión. Así, en el terreno de la comunicación social, propaganda es:

“... un proceso de diseminación de ideas a través de múltiples canales con el fin de promover en el grupo al que se dirige los objetivos del emisor, no necesariamente favorables al receptor. Implica, pues, un proceso de información y de persuasión. Y podemos glosarla del siguiente modo: control de la información, dirección de la opinión pública y manipulación –no necesariamente negativa- de conductas y, sobre todo, de modelos de conducta”⁸.

Por último no he querido dejar de incluir la definición de **Edward Bernays**. El ex miembro de la Comisión Creel de Información Pública también aborda la tarea de definir el fenómeno sin entrar a valorar los fines del mismo, y se refiere a la propaganda como “... persuasión organizada u organización del consenso”. Esta forma neutral y precisa de caracterizar la propaganda le permite, además, llamar la atención sobre su potencial estabilizador cuando en el marco de una sociedad no existe un acuerdo ampliamente extendido, pero sí el deseo de nuevas formas de abordar un problema específico⁹.

Teniendo presente estas tres definiciones, mi convicción es que la estrategia de comunicación política de la industria de defensa descrita en este trabajo es, en definitiva, una estrategia de propaganda, ya que mediante la creación de espacios de reflexión y debate sobre política de seguridad exterior se pretendía deliberadamente influir en las decisiones de quienes estaban legitimados política y socialmente para adoptarlas, así como en la percepción de seguridad de los estadounidenses. Ello forzaba a sentar las bases de un nuevo consenso sobre la naturaleza del entorno de seguridad vigente y sobre la formulación estratégica más idónea para desenvolverse en el mismo.

⁷ EDWARDS, Violet, *Group Leader's Guide to Propaganda Analysis*, Nueva York, Institute for Propaganda Analysis, 1938, p. 40.

⁸ PIZARROSO QUINTERO, Alejandro, *Historia de la Propaganda*, Madrid, EUEMA, 1991, p. 28. Del mismo autor ver también el primer capítulo de *La guerra de las mentiras. Información, propaganda y guerra psicológica en la Guerra del Golfo*, EUEMA, 1991, pp. 49-72.

⁹ BERNAYS, Edward, *Propaganda*, Nueva York, Liveright, 1928. Veánse sobre todo los capítulos 1 y 6: “Organizing Chaos”, pp. 37-45 y “Propaganda and Political Leadership”, pp. 109-128.

Demanda de seguridad

A efectos de esta investigación la noción demanda de seguridad tendrá una dimensión objetiva y otra subjetiva. Desde el punto de vista objetivo, hace referencia a los requerimientos materiales de bienes y servicios para la defensa nacional formulada por la comunidad de seguridad nacional. Desde un punto de vista subjetivo, en cambio, se refiere a la exigencia de protección y seguridad formulada por la opinión pública a sus gobernantes, en función del nivel percibido de amenaza.

Percepción de amenaza

Hablar de percepción de amenaza es referirse a una categoría completamente subjetiva y cuyo alcance es imposible determinar cuantitativamente. Para sortear esta dificultad he recurrido a los sondeos de opinión sobre política exterior del **Chicago Council on Global Affairs**. En ellos se operacionaliza una serie de categorías que permiten una aproximación cuantitativa al fenómeno de la amenaza percibida:

- perspectiva del liderazgo internacional estadounidense: el liderazgo estadounidense es más o menos contundente que hace diez años
- prospectiva del liderazgo internacional estadounidense: el liderazgo estadounidense será más o menos contundente en los próximos diez años
- naturaleza de los principales desafíos y amenazas a los intereses nacionales: económica, diplomática o militar
- confianza en la fortaleza militar: referida sobre todo a los competidores estratégicos más inmediatos
- suficiencia del gasto militar: proporción de individuos a favor de aumentar, mantener o reducir el gasto en defensa, inteligencia y seguridad interior

Las investigaciones de opinión sobre política exterior conducidas por el Chicago Council on Global Affairs desde 1974 son las más antiguas realizadas en Estados Unidos sobre la materia. Se llevan a cabo cada cuatro años e incluyen en su muestra tanto al público como a los líderes políticos a la vez que a personalidades destacadas de la economía

y el mundo académico¹⁰. El centro de investigación permite acceder y descargar tanto los resultados como las matrices y los cuestionarios de los sondeos realizados.

Centros de investigación y análisis de políticas públicas

Aunque a día de hoy existen centros de investigación política en la mayoría de los países con una institucionalidad más o menos consolidada, no hay duda de que este fenómeno tiene su origen en el espacio sociopolítico estadounidense; eso explica que la gran mayoría de estudios al respecto se hayan desarrollado en el ámbito anglosajón. Dado que esta investigación se ocupa de la industria de defensa estadounidense parece oportuno remitirse a las definiciones ofrecidas por algunos autores de ese contexto geográfico, sin perjuicio de que puedan existir otras que describan con rigor y profundidad suficientes las características y repercusiones del modo en que operan estos actores.

McGann, Weaver, Abelson y Smith los definen como organizaciones de investigación y planificación política, que operan al margen de los procesos políticos formales y que comparten un deseo común de configurar la opinión pública y las preferencias o elecciones de los agentes encargados de formular las políticas públicas. Los cuatro autores coinciden en que la vocación de generar conocimiento para respaldar el proceso político está en el origen de estas organizaciones, pero con el paso del tiempo se suma la voluntad de intervenir en la configuración de la agenda política. La manera en que deciden ejercer su influencia depende de su mandato, sus recursos y prioridades, pero en general el recurso a la visibilidad mediática –y al marketing de ideas como defiende McGann– está al servicio de su visibilidad política¹¹.

Una definición más reciente y más explícita desde el punto de vista conceptual es la que proporciona **Lynn Hellebust**, quien se refiere a estas organizaciones como:

“... instituciones orientadas a la investigación y al análisis político, sin ánimo de lucro, intelectual y políticamente independientes -lo que no implica la ausencia de un acervo ideológico-, y con vocación de influir en la opinión pública y en las preferencias de los agentes encargados de formular las políticas gubernamentales”¹².

¹⁰ La información técnica referida al cuestionario, la obtención de la muestra y el análisis de los datos se puede consultar en cada uno de los estudios que recogen los resultados. Los informes están disponibles en formato electrónico en la página web de la organización: http://www.cfr.org/past_pos.php.

¹¹ MCGANN, James, “Academics to Ideologues: A Brief History of the Public Policy Research Industry”, *Political Science and Politics*, vol. 25, nº 4, diciembre de 1992, pp. 733-740; *Scholars, Dollars and Policy Advice*, Foreign Policy Research Institute, Filadelfia, 2004; WEAVER, Kenneth, “The Changing World of Think Tanks”, *Political Science and Politics*, vol. 22, nº 3, septiembre de 1989, pp. 563-578; SMITH, James, *The Ideas Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, Nueva York, The Free Press, 1991, pp. 26 y ss.; ABELSON, Donald, *American Think-Tanks and their Role in U.S. Foreign Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996; y “Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constraints and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States”, *Global Society*, vol. 14, nº 2, 2000, pp. 213-236.

¹² HELLEBUST, L. (ed), *Think Tank Explosion. Growth of the Independent Think Tanks in the United States*, Topeka (KS), Government Research Service, 2007.

Hellebust se refiere expresamente a la cuestión de la independencia de los *think tanks*, matizando que, si bien su estatuto fiscal les obliga a rechazar cualquier vinculación formal con un partido político, dicha autonomía no supone la falta de adhesión a un conjunto de principios ideológicos. Además, excluye de su definición a los centros asociados a otras instituciones universitarias o gubernamentales, como pueden ser la Escuela de Altos Estudios Internacionales Paul Nitze de la Universidad Johns Hopkins, la Oficina General de Contabilidad o el Servicio de Investigación del Congreso.

Finalmente, cabe destacar la caracterización de **Andrew Rich**, autor que los identifica como:

“... organizaciones independientes, sin ánimo de lucro, que se dedican esencialmente a la producción de conocimiento e ideas para respaldar o influir en el proceso político”¹³.

En principio, los términos de esta definición no se apartan de aquellos expuestos anteriormente, pero su novedad reside en dos circunstancias que, a mi juicio, es importante no perder de vista a la luz del objeto de estudio de esta tesis. En primer lugar para Rich la independencia no tiene que ver con la ausencia de un acervo ideológico sino que se refiere a la vinculación a otras instituciones que influyen en la agenda investigadora y aportan el presupuesto, por ejemplo, los grupos de interés organizados. Segundo, este autor distingue con más precisión que otros entre la teoría y la práctica de su actividad. Sobre el papel, se trata de entidades de beneficencia pública¹⁴, que conducen y difunden investigación e ideas sobre temas de interés público que son o han de ser objeto de legislación. En la práctica, en cambio, son entidades que buscan activamente maximizar su credibilidad y acceso al proceso político de forma que el conocimiento o las ideas que generan tengan una influencia real y efectiva en el proceso decisorio. Así, cuando no existe consenso pero existe una demanda de nuevas formas de abordar un tema específico, los centros de investigación y análisis de políticas públicas encauzan el debate político y público para facilitar el consentimiento entre los miembros del grupo o entre varios grupos.

Estado de la cuestión

¹³ RICH, Andrew, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 2004, pp. 11-12.

¹⁴ Las organizaciones sin fines de lucro que dedican sus recursos a fines de beneficencia, religiosos, científicos o educativos, son consideradas por el Código de Impuestos sobre la Renta (*Internal Revenue Code*) como entidades benéficas públicas. Ver el capítulo I, subcapítulo F, 1ª parte, sección 501 del Código de Impuestos sobre la Renta. Disponible formato electrónico en: http://uscode.house.gov/download/title_26.shtml.

También en el contexto de la post Guerra Fría¹⁵, el análisis de la industria de defensa ha sido un campo de estudio preferente de los economistas, que han desarrollado modelos matemáticos y econométricos para profundizar en los diversos aspectos de la dinámica interna de este sector productivo así como su impacto en la actividad económica nacional. Aunque predominan los enfoques neoclásicos, algunas investigaciones se han ocupado, más recientemente, de las formas de relación de los proveedores militares con su principal cliente –los gobiernos nacionales a través de los ministerios de Defensa- atendiendo no tanto a su efecto económico, sino a las razones por las que han surgido determinados modelos de conducta y el sentido en que evolucionan.

Ahora bien, a pesar del reconocimiento de su vocación de influir en la formulación de la Política de Seguridad Exterior, son muchas menos las investigaciones que se ocupan de profundizar en la dimensión política de la industria de defensa. En el mejor de los casos, el estudio de su capacidad para intervenir en el diseño de las políticas públicas que inciden en su trayectoria como agente económico se centra en las fórmulas habituales de acceso al estamento político, es decir, en el lobby y las contribuciones a campañas electorales, y de momento no se han desarrollado líneas de investigación que se ocupen de los fabricantes de sistemas de armas en su condición de emisores de comunicación política.

Industria de defensa: dimensión económica

En los ochenta el interés de la comunidad académica se centró en las características del sistema de adquisiciones de la defensa, a raíz de las críticas de fraude y abuso que empezaron a generalizarse desde finales de los setenta y de la voluntad gubernamental de acometer una profunda reforma de la gestión comercial del Pentágono. La ausencia de una adecuada actitud competitiva y de fuerza de mercado en las compañías que integraban la base industrial militar; la tendencia a producir sistemas que generaban elevadísimos costes de ciclo de vida, pero cuyos resultados eran deficientes; la propensión -impulsada tecnológicamente- a gastar más y más recursos en menos y menos sistemas de armas; y, estrechamente vinculado a lo anterior, la búsqueda por parte de los fabricantes de mayores beneficios sin tener en mente la eficiencia del propio sistema fueron los temas más frecuentes hasta que sobrevino el final del conflicto Este-Oeste¹⁶.

Con el advenimiento del 'dividendo de la paz' van a imponerse dos grandes ámbitos de investigación: uno referido a la reorientación de las infraestructuras productivas de la defensa hacia la economía civil, y otra que se centra en la reestructuración del mercado

¹⁵ Teniendo en cuenta la definición cronológica del objeto de estudio, la revisión bibliográfica que se realiza a continuación sólo incluye los trabajos que se centran en los desarrollos de la industria de defensa estadounidense desde los últimos momentos de la Guerra Fría a la actualidad. Para profundizar en la etapa precedente puede consultarse la extensa revisión bibliográfica realizada por Hartley y Hooper. HARTLEY, Keith y HOOPER, Nick, *The Economics of Defence, Disarmament and Peace: an Annotated Bibliography*, Aldershot, Edward Elgar, 1990.

¹⁶ ADAMS, Gordon, *The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting*, New Brunswick, Transaction Press, 1981; GANSLER, Jacques, *Defense Industry*, Cambridge, MIT Press, 1982; *Affording Defense*, Cambridge, MIT Press, 1989; KALDOR, Mary, *The Baroque Arsenal*, Nueva York, Hill & Wang, 1981; KAUFMAN, William, *A Reasonable Defense*, Washington DC, Brookings Institution, 1986; McNAUGHER, Thomas, *New Weapons, Old Politics: America's Military Procurement Muddle*, Washington DC, Brookings Institution, 1989.

militar y sus efectos. Considerando el objeto de estudio de esta tesis, es sobre esta última cuestión que profundizaremos en las líneas siguientes¹⁷. En todo caso, habría que decir que en los primeros años noventa el análisis del proceso de reconducción al ámbito comercial se lleva a cabo esencialmente a través del estudio de casos tanto si se trata de evaluaciones para el conjunto de un país como de una comunidad, empresa o segmento de producción. Los estudios cualitativos así como los de carácter cuantitativo se hicieron frecuentes a partir de la segunda mitad de esa década, cuando algunos autores ya habían conseguido obtener un volumen consistente de datos que permitiera aplicar otras metodologías. En el caso que nos ocupa, los mayores esfuerzos corresponden a Markusen, Yudken y Oden, que se interesan por los principales contratistas del Departamento de Defensa¹⁸. También habría que destacar los trabajos de Feldman y de Kelly y Watkins que se concentran en los proveedores militares que desarrollaban investigaciones o productos susceptibles de ser introducidos en el mercado comercial, con independencia de su tamaño y volumen de facturación¹⁹.

En cuanto a la **reestructuración** como objeto de estudio, el interés que despertó en la comunidad académica hay que atribuirlo a varias razones. Naturalmente había expectación por los efectos macro y microeconómicos del proceso, pero esta vez las circunstancias que rodeaban el cambio introducían una serie de elementos que condicionarían el comportamiento de los actores involucrados de un modo sin precedentes. De ahí que las investigaciones trascendieran los temas referidos al recorte presupuestario y al reajuste de la demanda de seguridad, para ocuparse también del rumbo que adoptaría la relación entre el Gobierno y los fabricantes militares. En este sentido, hay que decir que el empeño gubernamental y corporativo por fomentar un punto de vista basado en el poder de los agentes para explicar el estado actual de su relación no fue obstáculo para que algunos autores se apartaran de los habituales enfoques neoclásicos y optaran por una aproximación desde otras perspectivas teóricas que se ocupaban, por ejemplo, de los costes de transacción, de la distribución de los derechos de propiedad o de las fórmulas de incentivo que influyen en la dinámica innovadora de los fabricantes militares. El uso del modelo de mercado de libre competencia como un supuesto ideal óptimo para conducir el régimen contractual entre el Pentágono y sus proveedores acabó desvirtuando la reestructuración y generando disfunciones que comprometían tanto la fortaleza de la base industrial militar como la capacidad de proyección del liderazgo estadounidense. De forma que la utilización

¹⁷ Una completa revisión bibliográfica sobre la conversión puede hallarse en la obra coordinada por investigadores del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO) y la Universidad de Uppsala: GLEDITSCH, N., LINDGREN, G., MOUHLEB, N. et al, *Making Peace Pay: A Bibliography on Disarmament & Conversion*, Clermont, Regina Press, 2000.

¹⁸ MARKUSEN, A. y YUDKEN, J., 1992; MARKUSEN, A. y ODEN, M., 1994; ODEN, M., 1993, 1994 y 1996.

¹⁹ FELDMAN, J., *Diversification after the Cold War: Results of the National Defense Economy Survey*, Working Paper 112, New Brunswick, Center for Urban Policy Research, 1997; "The Conversion of Defense Engineers' Skills: Explaining Success and Failure Through Customer-based Learning, Teaming, and Managerial Integration", en SUSMAN, G. y O'KEEFE, S. (eds), *The Defense Industry in the Post-Cold War Era: Corporate Strategies and Public Policy Perspectives*, Oxford, Pergamon, 1997, pp. 281-318; "Civilian Diversification, Learning, and Institutional Change: Growth Through Knowledge and Power", *Environment and Planning*, vol 31, n° 10, 1999, pp. 1805-1824; KELLEY, M. y WATKINS, T., "In From the Cold: Prospects for Conversion of the Defense Industrial Base", *Science* 268, 5210, 1995, pp. 525-532; "Are Defense and Non-Defense Manufacturing Industries Really all That Different?", en SUSMAN y O'KEEFE, 1997; VERNEZ, G. et al., *California's Shrinking Defense Contractors: Effects on Small Suppliers*, Santa Monica, RAND, 1996.

de marcos teóricos en los que el mercado y el Estado eran vistos como instituciones que competían en igualdad de condiciones y cuyo comportamiento evolucionaba en función del momento histórico, político y estratégico podía constituir una eficaz fuente de soluciones y propuestas para redefinir la relación Gobierno-industria de defensa, que en definitiva era el objetivo de ambos.

Se puede decir que había un acuerdo bastante extendido sobre la necesidad de reformar el mercado de bienes y servicios asociados a la defensa; incluso ésa era la convicción entre los propios fabricantes. Pero la forma en que cada una de las partes concebía el proceso –lo que incluye tanto los objetivos como la conducción y el alcance del mismo– variaba sustancialmente. Para la Administración se trataba de reajustar las capacidades productivas del sector a una demanda de seguridad y una dotación presupuestaria más reducida; para los empresarios, en cambio, la meta era fortalecer su posición en el mercado ya que los reajustes de la demanda o de los fondos destinados a contratos con el sector privado no deberían prolongarse por un periodo indefinido de tiempo. Como es lógico suponer esas diferencias de criterio se terminaron reflejando en el desempeño de cada uno y pronto se convirtió en un campo que atrajo la atención de los investigadores. En algunos casos fueron los mismos proveedores los que alentaron la realización de estudios que debían arrojar luz sobre la forma más idónea de conducir su relación con el Gobierno y sobre las fórmulas, objetivos y plazos de la reestructuración²⁰. Aunque en estos trabajos no se cuestiona abiertamente la actitud del Gobierno, sí se aprecia el deseo de un mayor compromiso por su parte, sobre todo en lo referido a mantener vigentes las líneas de producción que ya no se ajustaban a los requerimientos del nuevo entorno de seguridad. A la hora de valorar la respuesta de las compañías, las conclusiones apuntan a que su desempeño estuvo fuertemente condicionado por la respuesta de las autoridades²¹.

Los trabajos que se centran en la actuación de las autoridades están lejos de tener una percepción óptima de su forma de gestionar el cambio, aunque algunos autores – muchos de los cuales se desempeñaban o se habían desempeñado como funcionarios de Defensa– introducen una serie de matices a la hora de ofrecer sus conclusiones²². Entre los atenuantes referidos destacan dos ideas: primero, que el Gobierno se vio forzado a comportarse como un demandante en toda regla, precisamente para forzar aumentos de eficiencia en los proveedores de sistemas de armas. Y, segundo, que había claridad en las metas de la reestructuración, pero discrepancias en cuanto a plazos y fórmulas²³. Otros autores en cambio, estiman que el Gobierno se comprometió con la reestructuración del mercado militar²⁴ –en cuyo caso casi siempre hay una identificación con los intereses de los fabricantes– y muy poco con la conversión, proceso que entienden como la culminación real y

²⁰ ADELMAN, K. y AUGUSTINE, N., 1990 y 1992; ANDERS, W., 1992; BITZINGER, R., 1994; HARBISON, J., MOORMAN, T. y JONES, M., 2000; HODGKINSON, K., 1995; WEIDENBAUM, M., 1992a y 1997.

²¹ AUGUSTINE, N., 1997; GUTMANIS, I. y STARNS, J., 1997; HODGKINSON, K., 1995.

²² GANSLER, J., 1993 y 2003; LATHAM, A. y HOOPER, N., 1995.

²³ DEUTCH, J., 2001.

²⁴ HARTUNG, William, 2000b; KORB, L., 1996; MARKUSEN, A., 1997b y 1998a; ODEN, M., 1998a.

efectiva del 'dividendo de la paz'²⁵. La búsqueda de evidencias para sostener estas tesis explica que fueran estos últimos investigadores los que acometieran una evaluación del proceso casi desde el principio, atendiendo en general a los costes sociales de la dinámica de cambio, tanto a nivel nacional como estatal y local²⁶.

Aunque la mayor atención está puesta en las autoridades y los fabricantes, cabe destacar el interés que despertó entre los investigadores el papel desempeñado por el mercado de valores. La tendencia del gasto en defensa, la ausencia de amenazas y el anuncio del 'dividendo de la paz' no afectaron negativamente las expectativas de los inversores, de hecho, el riesgo de invertir en las compañías que formaban parte de la base industrial militar se redujo notablemente en los primeros años noventa. Desde la perspectiva de autores como Higgs, Syrrist y Schmidt y Pint, esa circunstancia explica dos cosas: en primer lugar, que la relación con el mercado constituyera una fórmula para obtener el respaldo material que el Gobierno había dejado de ofrecer y, segundo, que el recurso al endeudamiento se convirtiera en el principal instrumento financiero de la reestructuración²⁷. Un tercer aspecto de coincidencia entre los investigadores tiene que ver con la decisión de los inversores de retirar su apoyo al sector a partir de 1998. Al respecto, la conclusión más extendida es que los fabricantes olvidaron que las motivaciones del mercado diferían de las de su principal cliente y que su reacción no se vio forzada por el veto gubernamental a la fusión de Lockheed Martin y Northrop Grumman sino por otros factores como las dificultades para gestionar la convergencia con las nuevas unidades de negocio, el debilitamiento de la propensión a innovar y la presión de los intereses sobre el margen de beneficios²⁸.

A partir de la segunda mitad de los noventa las investigaciones se ocupan cada vez más de evaluar las repercusiones de la reestructuración y de conocer las características de la base industrial militar de la post Guerra Fría. Como se ha dicho, los primeros estudios de impacto se ocuparon de los efectos sobre el empleo²⁹ y sobre la actividad económica de las comunidades afectadas por el cierre de factorías o laboratorios federales que desarrollaban investigaciones para los departamentos de Defensa o Energía³⁰. Al respecto, los resultados

²⁵ BISHAK, G., 1996a y 1996c; DOWDY, J., 1997; MARKUSEN, A., 1997a y 1997c; REPPY, J., 1995.

²⁶ Sobre los aspectos sociales en general: BISHAK, G., 1997a; DOWDY, J., 1997; DUMAS, L., 1995; ODEN, M., 1998b; ODEN, M. y BISCHAK, G., 1995.

²⁷ HIGGS, R., 1992; HIGGS, R. y TREVINO, R., 1992; PINT, E. y SCHMIDT, R., 1994; SYRRIST, D., 1997.

²⁸ Gholz, E. y Sapolsky, H., 1999/2000; Harbison, Moorman y Jones, 2000; Syrrist, D., 1997.

²⁹ Sobre los efectos en el nivel del empleo: BISCHAK, G., 1996a; EVANS-KLOCK, C. y RAFFEL, J., 1993; FOX, A. y STERN, R., 1993. Y desde una perspectiva macroeconómica: ABELL, J., 1992,; BITTNER, G. 1992; y KOSIAK, S. y BITZINGER, R., 1993.

³⁰ Sobre el efecto en las economías locales algunas de las obras más representativas serían las siguientes: California Defense Conversion Council, *Defense Conversion in California: Economies in Transition*, Sacramento, 1996; DARDIA, M. et al., *Defense Cutbacks: Effects on California's Communities, Firms, and Workers-Executive Summary*, Santa Monica, RAND, 1996; FELDMAN, J. "Converting the Military Economy through the Local State: Local Conversion Prospects in Massachusetts", en DUMAS, L., y THEE M. (eds), *Making Peace Possible: The Promise of Economic Conversion*, Nueva York, Pergamon, 1989, pp. 139-160; HILL, C., DEITRICK, S., y MARKUSEN, A., "Converting the Military Industrial Economy: The Experience at Six Facilities", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 11, nº 1, 1991, pp. 19-36; ODEN, M. et al., *Changing the Future: Converting the St. Louis Economy*, Working Paper, 59, New Brunswick, Center for Urban Policy Research, 1993; *Post Cold War Frontiers: Defense Downsizing and Conversion in Los Angeles*, Working Paper 105, New Brunswick, Center for Urban Policy Research, 1994; *Economic Recovery, Growth, and Defense Conversion Activities in Dade County*, Report, 103-108, Washington DC, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, House of Representatives, 1996.

sugieren que las ayudas concedidas por el Gobierno federal eran insuficientes; que debieron ser gestionadas por las autoridades y no por los fabricantes; y que en general no se tuvo en cuenta el nivel de formación de los trabajadores despedidos. Otras disfunciones, como el debilitamiento del marco de competencia, la incapacidad para detener la evolución de los costes de producción y la menor disposición a invertir en investigación y desarrollo también se atribuyen a la ausencia de un liderazgo gubernamental consistente³¹.

Otro grupo importante de trabajos se dedica a profundizar en el rendimiento de los fabricantes militares. Algunos de estos estudios fueron fomentados por las autoridades, a quienes empezó a preocupar el rumbo adoptado por el proceso de cambio a partir de 1997, cuando el riesgo de monopolización se había elevado sensiblemente, al punto de reconocer que una reducción de la competencia podía afectar los estándares de calidad de los contratistas militares y comprometer la amplitud de la brecha tecnológico-militar³². Una aproximación general a las principales tendencias de la industria de defensa en el nuevo contexto es la que ofrecen autores como Flamm, Markusen y Costigan, Susman y Taylor, Fellerton y Kovaeh³³. También hay que destacar los trabajos del Programa de Estudios de Seguridad del Instituto Tecnológico de Massachussets dirigidos por Harvey Sapolsky³⁴.

Desde una perspectiva sectorial, y al margen del enfoque teórico y las metodologías empleadas, los temas que concitan mayor interés son los siguientes:

	Enfoque neoclásico	Enfoque neoinstitucionalista
- la tendencia a un mercado cada vez más reducido desde el punto de vista de la oferta	Birkler, 2003 Brown, S., 1999 Deutch, 2001 Lorell, 2003	Driessnack y King, 2004 Kovacic, 1990 y 1996
- la eficiencia en la asignación de los recursos y en la distribución de los productos o resultados obtenidos	Kirkpatrick, 1995, 1997, 2004a y 2004b Gansler, 2003a, 2003b, 2004 Camm, 1996 Lorell 2005 Lorell y Grase, 2001	Driessnack y King, 2004 Kovacic, 1992 McDonough, 2005 Rogerson, 1992 Templin, 1994
- el debilitamiento de la propensión innovadora y los incentivos a la innovación	Birkler, 2003 Hogan, 2005 Lorell y Levaux, 1998 Reppy, J., 2000	Kovacic, 1996 Lichtenberg, 1990 y 1995 Rogerson, 1992 y 1994

Fuente: elaboración propia

Industria de defensa: dimensión política

³¹ Bischak, 1996a, 1996b, 1996c y 1997; Korb, 1996; Markusen, 1997; Sapolsky y Gholz, 1996 y 1999/2000.

³² Defense Science Board, 1997; General Accounting Office, 1996b, 1997, 1998a, 1998b.

³³ Flamm, K., 2000 y 2005; Markusen, A. y Costigan, S., 1998; Sapolsky, H., 2001/2002; Susman, G., 1998; Taylor, P., Fellerton, R. y Kovaeh, D., 1998.

³⁴ Sapolsky y Gholz, 1996, 1999 y 1999/2000.

La variedad de enfoques y temas de investigación se reduce notablemente cuando se trata de aproximarse a la dimensión política de la industria de defensa. Al respecto, la obra más destacada sigue siendo el libro escrito a principios de los ochenta por Gordon Adams, entonces director de investigaciones militares en el Council on Economic Priorities (CEP). En *The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting*, se ofrece abundante documentación de las actividades de lobby y las contribuciones electorales realizadas por ocho grandes compañías de la base industrial militar³⁵ así como de sus vínculos con otras empresas proveedoras del Pentágono y la NASA, con el mundo financiero y con la Administración pública. La principal conclusión es que entre estas corporaciones, la burocracia del Pentágono y el Poder Legislativo se ha establecido un tipo de alianza que no sólo no tiene en cuenta el interés de los ciudadanos a la hora de adoptar decisiones referidas al presupuesto o a la configuración de la demanda de seguridad sino que, además, permite proporcionar cuantiosos recursos a un sector que opera al margen de los criterios habituales de eficiencia³⁶. Asimismo, Adams llama la atención sobre las características del sistema de contratación vigente en esos años y atribuye los aspectos disfuncionales del mismo a la existencia de lo que denomina 'triángulo de hierro'.

En el contexto de la post Guerra Fría, la mayoría de las obras que se centran en la dimensión política de la industria militar son tributarias del enfoque de Adams y se ocupan, en consecuencia, de los esfuerzos de los fabricantes militares por promover sus intereses a través del lobby y las donaciones a candidatos, o bien, aprovechando los efectos de la llamada dinámica de circulación de las élites, un proceso por el cual la industria militar es fuente de puestos de retiro para oficiales de alto rango y funcionarios civiles del Pentágono, a la vez que importantes ejecutivos de esas compañías son designados como altos cargos del Departamento de Defensa. Ateniéndose estrictamente al ámbito académico, habría que destacar de forma especial las investigaciones del Arms Trade Resource Center, adscrito al World Policy Institute del University College de Nueva York, y algunos trabajos desarrollados en el Center for Public Integrity.

Las investigaciones sobre industria de defensa realizadas en el primero de estos centros han sido conducidas desde su creación en 1993 por William Hartung, investigador que durante años se desempeñó en el Council on Economic Priorities³⁷. La primera obra publicada, *And Weapons for All*, examina, desde una perspectiva crítica, el estado de las relaciones entre los contratistas militares, las principales agencias de la seguridad nacional y altos funcionarios de la *national security community* durante las administraciones Nixon, Reagan y Bush³⁸. A partir de la segunda mitad de los noventa, Hartung y su grupo se sirven de la reestructuración del mercado militar, del despliegue del escudo antimisil y de la Guerra

³⁵ Las compañías incluidas en la investigación de Adams son las siguientes: Grumman Aerospace, Northrop, Lockheed Corp., McDonnell Douglas, Rockwell, Boeing, General Dynamics y United Technologies. Medida en términos del volumen de facturación, entre 1970 y 1979, estas empresas tienen una dependencia del gobierno federal superior al 50%. Absorben una cuarta parte del volumen de contratación del Pentágono con el sector privado y el 36% del volumen de contratación de la NASA. Ver, ADAMS, 1982, pp. 38-40.

³⁶ *Ibid*, pp. 207.

³⁷ En agosto de 2007, Hartung y su grupo se trasladaron a la New American Foundation donde siguen desarrollando las mismas líneas de investigación bajo el nombre de Arms and Security Initiative.

³⁸ Hartung, W., 1994.

de Irak como bases para la contextualización de sus trabajos. Las conclusiones obtenidas a partir del estudio de la reestructuración están recogidas en el segundo capítulo del libro editado en 2000 por Tom Barry y Marta Honey y que se titula *Global Focus: US Foreign Policy at the Turn of the Millennium*. En el mismo, Hartung sugiere que el proceso de reforma de las estructuras productivas a partir de 1993 fue consensuado por los mayores fabricantes y los altos funcionarios del Pentágono, gracias a la existencia de la dinámica de circulación de las elites³⁹. Las investigaciones sobre la base industrial militar a la luz de la construcción del escudo antimisil han arrojado conclusiones que están reunidas en cuatro informes editados por el World Policy Institute, entre los años 2000 y 2005. Hartung, Ciarrocca y Reingold atribuyen el escaso margen de maniobra de la Administración Clinton a las actividades de lobby financiadas por Lockheed Martin, Boeing, Raytheon y TRW, y al control que ejerce el Partido Republicano sobre el Senado y la Cámara de Representantes desde 1995, lo cual permite reabrir el debate sobre la defensa antimisil a mediados de los noventa, al menos en el plano político⁴⁰. A partir de 2001, los proveedores militares se sirven también de la dinámica de circulación de las elites, aprovechando el control que los republicanos tienen a partir de entonces sobre el Ejecutivo⁴¹. Por último, los estudios que tienen su punto de partida en la Guerra de Irak y que condujeron a la publicación de *How Much Money Did You Make on the War, Daddy?*, refuerzan las tesis de los trabajos anteriores y aunque en este caso es mucho más profundo el análisis de la dinámica de circulación de las elites que de las fórmulas de influencia a través de lobby y contribuciones, los resultados obtenidos refuerzan la validez de las conclusiones obtenidas en su día por Adams⁴². Por supuesto, esto no implica que, en su condición de proveedores, los fabricantes de bienes y servicios asociados a la defensa, no hayan evolucionado hacia fórmulas más complejas de proyección política y pública.

El Center for Public Integrity abrió en 2003 seis investigaciones sobre la relación entre las instituciones del gobierno federal con la base industrial militar, cuyos resultados se publicaron a finales de 2004, coincidiendo con el término del primer mandato del presidente Bush hijo. Una vez más las conclusiones obtenidas están en línea con las tesis de Adams y aunque desde el punto de vista metodológico estos trabajos no desarrollan una base analítica sólida, hay que decir que aportan un acervo estadístico extenso y detallado muy útil para quienes estén interesados en profundizar en la dimensión política de la industria de defensa⁴³.

FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

La calidad de toda investigación científica depende en buena medida de qué tipo de fuentes documentales se utilicen. Para esta tesis he empleado tres tipos de fuentes: bibliográficas, documentales y estadísticas, la gran mayoría de las cuales estaba en lengua inglesa. Esta

³⁹ HARTUNG, W., 2000b.

⁴⁰ HARTUNG, W. y CIARROCCA, M., 2000.

⁴¹ HARTUNG, W. y REINGOLD, J., 2002; HARTUNG, W. y CIARROCCA, M., 2002; y HARTUNG, W. 2005.

⁴² HARTUNG, W., 2004. Ver también, HARTUNG, W. y CIARROCCA, M., 2004; y HARTUNG, W. y BERRIGAN, F., 2005.

⁴³ BROWN, E., 2004; KNOTT, A., 2004 a y 2004b; MAKISON, L., 2004; ISMAIL, A., 2004a y 2004b.

circunstancia no implica que todos los autores a los que me he remitido estuvieran adscritos al ámbito académico estadounidense.

Fuentes bibliográficas

La bibliografía manejada cubre cuatro grandes ámbitos temáticos. El primero está referido al **tercer debate histórico sobre la seguridad nacional** que, como se verá, proporciona el contexto de esta investigación en su sentido más amplio. Para profundizar en su evolución, me ocupé de todo tipo de obras editadas a partir de 1989: libros, artículos científicos, tesis doctorales y documentos de trabajo. Es el único eje temático en el que había una variedad razonablemente amplia de literatura en español, que me pareció oportuna incluir, ya que sus autores aportaban enfoques más esquemáticos -y en ese sentido más didáctico sobre todo en los inicios de la investigación- que los ofrecidos por los académicos norteamericanos e, incluso, por otros autores del ámbito anglosajón que se dedican al estudio de la Política Exterior norteamericana desde diversas disciplinas⁴⁴.

El segundo apartado cubre la **trayectoria de la industria de defensa** en los últimos veinte años, tanto desde el punto de vista microeconómico como institucional. En este caso sí he de decir que la totalidad de obras consultadas procede del ámbito anglosajón, con la única excepción de los trabajos conducidos por el Bonn International Center for Conversion (BICC). Para facilitar el estudio de estas obras y sacarles el máximo partido posible establecí una serie de categorías: (b) 'dividendo de la paz' y reestructuración; (b) innovación tecnológica; (c) reforma del sistema de adquisiciones de la defensa; (d) evolución de los costes de producción.

Un tercer grupo de fuentes bibliográficas está referido a los **centros de investigación política**. Las mismas se han empleado para reconstruir el espacio sociopolítico en el que desarrollan su actividad, conocer sus principales funciones y profundizar en las fórmulas de proyección política y publica más frecuentes.

Por último, están las obras referidas a la Revolución en los Asuntos Militares y la **Transformación** de las Fuerzas Armadas, a través de las cuales he podido comprender los conceptos básicos de la RAM y la reforma militar.

Fuentes documentales

Ante todo, tengo que decir que la elaboración de este trabajo hubiera sido extraordinariamente complicada sin la existencia de la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*) y, especialmente, de la enmienda introducida en 1996, que desde entonces permite el acceso público en línea a la información gubernamental a través del uso de páginas electrónicas. De esta forma he podido disponer de la siguiente documentación: documentos estratégicos, reglamentos y disposiciones de los departamentos

⁴⁴ Aunque para conocer a fondo las fuentes bibliográficas utilizadas en la realización de esta tesis puede consultarse la bibliografía final, véanse al respecto los trabajos de David García Cantalapiedra y muy especialmente los de Vicente Palacio de Oteyza.

y agencias del gobierno; declaraciones oficiales de las agencias; declaraciones e interpretaciones políticas de sus principales funcionarios; manuales, estadísticas y guías relevantes que afectaban directamente a la industria de defensa. La norma no sólo es una garantía de acceso a las fuentes documentales y estadísticas sino que además aseguraba la autenticidad de las mismas. Evidentemente, la ley está sujeta a algunas excepciones estatutarias -muchas de las cuales están referidas a la seguridad nacional-, pero las mismas no afectaban el contenido de esta investigación. Tampoco las limitaciones establecidas por la enmienda de 2002⁴⁵.

Otro grupo de fuentes documentales está referido a la información financiera que las compañías que cotizan en Bolsa deben presentar a la Securities and Exchange Commission, análoga a la Comisión Nacional del Mercado de Valores. La SEC ofrece al público una gran cantidad de información en su sitio en Internet. Este página también incluye la base de datos EDGAR (Electronic Data Gathering, Analysis and Recovering), donde están contenidas las memorias trimestrales y anuales así como otros informes periódicos referidos a la contabilidad empresarial. El más consultado fue el Formulario 10-K, documento que contiene amplia información sobre la compañía emisora, incluyendo información financiera detallada, un resumen de sus principales actividades, una lista de propiedades, filiales, procedimientos jurídicos, etc. Las memorias anuales a los accionistas están disponibles en las páginas electrónicas de las compañías, aunque existen algunas bases de datos de acceso público que reúnen esta información. La memoria comenta y amplía la información recogida en el balance y en la cuenta de pérdidas y ganancias que están contenidas en el Formulario 10-K.

Las fuentes documentales también se emplearon para obtener información referida a los centros de investigación de políticas públicas. Por ejemplo, toda la información referida al estatuto fiscal de estas organizaciones –procedimientos administrativos, instrucciones y directrices- está contenida en la sección 7 del Manual de Impuestos Internos (*Internal Revenue Manual*) editado por el Departamento del Tesoro. El acceso a los Formularios 990 se hizo a través de la base de datos electrónica sobre ingresos de organizaciones sin ánimo de lucro del Economic Research Institute. Este formulario es presentado anualmente por las organizaciones exentas de impuestos y contiene datos relativos sus ingresos brutos anuales, el propósito de su actividad, las finanzas y sus fuentes de ingresos, gastos, y activos, así como del desempeño y retribución de sus directivos y empleados más importantes.

Por lo general cada centro de investigación elabora una memoria anual de actividades que está disponible en formato electrónico a través de sus páginas web. No están a obligadas a entregarlo, aunque su realización así como la mayor o menor cantidad de datos

⁴⁵ Promulgada en 1966 -y enmendada en 1974, 1976, 1986, 1996 y 2002-, la Ley de Libertad de Información fue la primera ley en establecer un derecho jurídico eficaz de acceso a la información gubernamental, subrayando la necesidad crucial en una democracia de acceso abierto a los ciudadanos a la información gubernamental. La norma está sujeta a ciertas exenciones estatutarias. El texto original en inglés está disponible en: <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/laws/majorlaw/hr037.htm#foia>. Existe una traducción extraoficial en la biblioteca Benjamín Franklin de la Embajada de Estados Unidos en México cuya versión electrónica puede consultarse en: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossier_FOIA_acta.pdf. La aplicación de la Ley de Libertad de Información al ámbito de competencias del Departamento de Defensa está regulado por la Directiva 5400.7, de 28 de octubre de 2005 (*DoD Directive 5400.7, DoD Freedom of Information Act Program*), que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/540007p.pdf>.

proporcionados no deja de ser un reflejo de su vocación de proyección política y pública. En mi caso, me interesaba tomar nota de las siguientes cuestiones: (a) plantilla de expertos e investigadores, así como sus áreas de especialización; (b) miembros de los consejos de administración y patronatos; (c) líneas de investigación; (d) acceso a los medios de comunicación; (e) otras actividades académicas o de difusión. La misma información está disponible en las páginas electrónicas, pero la ventaja de las memorias era que organizaban la información por años.

Fuentes estadísticas

El Departamento de Defensa recopila desde 1966 **información referida a los contratos** que suscribe directamente con el sector privado⁴⁶. En esta base de datos figuran todos los contratos suscritos por el Pentágono con los contratistas primarios y cuyo monto supera los 25 000 dólares. La información se obtiene de los *Formularios 350* del Departamento de Defensa, que deben completarse cada vez que se firma un contrato con el sector privado. Entre los datos que se pueden conseguir están el nombre de los contratistas primarios, su número de identificación y domicilio fiscal así como el de sus filiales, el monto en dólares del contrato nuevo o modificado, el lugar en el se realiza el trabajo, una descripción de los productos o servicio prestados, y la información detallada sobre el tipo de contrato -si es competitiva la oferta o no, si fue a una pequeña o gran empresa y el número de compañías que respondió-.

Las estadísticas referidas a **lobby y contribuciones** electorales, empleadas en el capítulo cuatro, fueron obtenidas de la base de datos electrónica del Center for Responsive Politics, que a su vez las obtiene de dos fuentes: el registro de contribuyentes de la Comisión Federal de Elecciones (*Federal Election Commission, FEC*)⁴⁷ y el archivo de memorias semestrales que las agencias de lobby deben entregar al secretario del Senado y al ujier de la Cámara de Representantes con datos referidos a sus principales clientes, las acciones emprendidas en nombre de cada uno de ellos y sus ingresos.

Las estadísticas referidas a la actitud de la **opinión pública** estadounidense hacia la política exterior, la seguridad nacional y el gasto en defensa fueron recogidas de los estudios de opinión conducidos por el Chicago Council on Global Affairs, a los que ya me he referido.

Los datos sobre **venta de bienes y servicios de defensa al exterior** proceden de dos fuentes. De la Agencia de Seguridad y Cooperación del Departamento de Defensa (*Defense Security Cooperation Agency, DSCA*) se recogieron las estadísticas sobre acuerdos de venta suscritos con gobiernos extranjeros así como de envíos efectuados en el curso de un año. De la solicitud presupuestaria para Asuntos Internacionales del Departamento de

⁴⁶ La base de datos está disponibles para su consulta y descarga en la siguiente dirección electrónica: www.dior.whs.mil/PEIDHOME/guide/procoper.htm. Los datos se refieren sólo a los contratos suscritos directamente por el Departamento de Defensa, ya que la información referida a subcontratos no es pública.

⁴⁷ Todas las contribuciones a candidatos iguales o superiores a 200 dólares deben ser notificadas a las FEC. Los archivos están sujetos a las disposiciones de publicidad de la Ley de Libertad de Información.

Estado (*International Affairs Budget Request, Function 150*) se extrajo la información estadística referida a los programas de asistencia militar.

Las estadísticas sobre inversión en **investigación y desarrollo** proceden de las siguientes fuentes: de la Fundación Nacional de la Ciencia (*National Science Foundation, NSF*) y la Asociación Americana para el Avance la Ciencia (*American Association for the Advancement of Science, AAAS*) para información sobre gasto federal en I+D y por departamentos o agencias gubernamentales. La información relativa a la inversión propia en I+D y a los programas de reembolso de costes indirectos se obtuvo de la Agencia Auditora de Contratos del Departamento de Defensa. En los Formularios 10-K también están disponibles las cifras del gasto en I+D independiente.

La Oficina del Fiscal del Departamento de Defensa edita cada año un libro verde que contiene las estimaciones presupuestarias para ese ejercicio fiscal. En este manual hay disponibles estadísticas referidas al presupuesto de Defensa desde 1947 hasta la actualidad, organizadas por partidas, programas o ramas militares. Las mismas estadísticas están puestas en relación a variables de contabilidad nacional, por ejemplo, el empleo, el gasto público, la renta nacional, etc. La información referida al volumen de contratos con el sector privado está disponible en el archivo estadístico de personal y adquisiciones del Centro de Datos de Personal de la Defensa (*Defense Manpower Data Center, DMDC*).

Todos los datos estadísticos referidos al 'dividendo de la paz', al Plan de Conversión auspiciado por la Administración Clinton y los recursos destinados a la asistencia de trabajadores desplazados o en paro fueron recogidos de la Comisión Nacional para la Conversión Económica o del Bonn International Center for Conversion, que desarrollan proyectos de investigación conjuntos sobre la transformación de los activos, recursos e infraestructuras militares.

METODOLOGÍA Y ESTRCUTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Los estudios de comunicación en general y los de propaganda en particular requieren de enfoques interdisciplinarios, pero en el caso de esta investigación esa necesidad se veía reforzada por el objeto de estudio y sus particulares circunstancias. La trayectoria de la industria de defensa –y en este caso sí se trata de una cuestión generalizable- no puede entenderse sin tener muy en cuenta los hallazgos de la Historia, las Ciencias Políticas, la Sociología y, naturalmente, los Estudios de Comunicación de Masas. En esta investigación se ha hecho un esfuerzo por trascender –que no excluir- el marco científico de la Microeconomía o del Nuevo Institucionalismo Económico y profundizar en el marco académico de los Estudios de Comunicación, aunque haciendo referencias constantes o retomando planteamientos utilizados por otras disciplinas. De esto se deduce que la tesis que aquí se presenta no parte desde cero sino que es tributaria y puede complementar las bases teóricas y metodológicas de otros trabajos que se han ocupado de la industria de defensa o bien de desarrollos que impactan en sus circunstancias externas.

En esta tesis se utiliza el **método del caso** como herramienta de investigación lo que, por un lado, permite describir la relación del gobierno estadounidense con la base industrial militar, atendiendo a su configuración interna y externa, sin perder de vista por supuesto su desarrollo anterior. Y, por otro, explicar las razones por las que en los últimos quince años esta relación ha evolucionado en los términos que lo ha hecho. Es, por tanto, una investigación esencialmente descriptiva y explicativa.

Por lo que se refiere a la *etapa descriptiva*, se procede al análisis, identificación y descripción de los elementos fundamentales inherentes al objeto de estudio, teniendo en cuenta tanto hechos como relaciones. Así, se consideran los hechos fundamentales que definen las circunstancias de la industria de defensa en la post Guerra Fría: hechos relacionados con aspectos contextuales (capítulo 1) y hechos significativos referidos a los actores implicados -base industrial militar, estamento político y centros de investigación política- (capítulo 2). En cuanto a las *relaciones*, se tienen en cuenta los vínculos más significativos que se dan entre los distintos hechos y actores involucrados, determinando los elementos y tiempos más significativos de cada situación (capítulo 3.1 y 4.1).

La *fase explicativa* no busca llegar al establecimiento de un modelo teórico aplicables a otros casos sobre pautas de interdependencia entre los hechos descritos, entre los actores involucrados y entre ambos. Más bien, el objetivo es indicar por qué la relación entre el gobierno estadounidense y la base industrial de la defensa evoluciona del modo en que lo hace, procurando hallar una relación causal entre el estado y las características de la relación y las decisiones y actividades emprendidas por los sujetos de la misma (capítulos 3.2, 4.2 y 5).

Organización estructural del trabajo

En esta tesis doctoral se ha optado por organizar los contenidos desde un punto de vista temático, lo que ha permitido estudiar con más profundidad los diversos aspectos – empresariales, institucionales y estratégicos- que en la post Guerra Fría determinan el paso de la industria de defensa de los medios políticos a la comunicación política. No obstante, en cada una de las partes que integran el trabajo se ha respetado el desarrollo cronológico de los acontecimientos.

En la **primera parte**, que se compone de un único capítulo, nos aproximamos al tercer debate histórico sobre la seguridad nacional, lo que permite conocer detalladamente el contexto reciente en el que se desenvuelve la industria de defensa. En este caso, la búsqueda de un nuevo paradigma de seguridad que sustituyera a la Contención se enfoca desde tres puntos de vista: político, público y académico. La primera perspectiva es una aproximación a la propuesta estratégica de la Administración Clinton conocida como Ampliación y Compromiso. Valorar la idoneidad de la referida estrategia está fuera de los objetivos de este trabajo; lo que se intenta es conocer los principios subyacentes y sobre todo el alcance del consenso generado por la misma entre los miembros de la clase gobernante. El enfoque del debate sobre la seguridad desde el punto de vista de la opinión

pública permite constatar que en el contexto vigente la percepción de amenaza del público sigue siendo el elemento principal que determina su actitud hacia la seguridad nacional, en general, y hacia el gasto militar, en particular. Dado que la estrategia de comunicación política aquí estudiada se apoya en una instrumentalización de este vínculo entre percepción y actitud es importante conocer en qué términos se materializa. Por último, conocer el papel del mundo académico en el marco del debate era pertinente por dos razones. Si bien la práctica geopolítica trasciende el ámbito estrictamente epistemológico, es conocida la tradición política anglosajona de buscar respuestas en la comunidad científica. Segundo, porque permitía un acercamiento más neutral a los requerimientos estratégicos estadounidense, los cuáles afectan las circunstancias, expectativas y opciones de la industria de defensa.

La **segunda parte** del trabajo está dedicada a lo que he llamado estrategia de conversión, y que supone la adaptación de las estructuras corporativas y productivas de la industria militar a las nuevas circunstancias de la demanda de seguridad. Son los cambios introducidos en el marco de la conversión los que sientan las bases de la estrategia de comunicación política, ya que crean las condiciones para que los fabricantes de sistema de armas trasciendan su condición de proveedores.

Este bloque está compuesto por dos capítulos. El capítulo titulado *La industria de defensa ante el dividendo de la paz* aborda tres cuestiones: repasa los efectos del reajuste presupuestario sobre la actividad de la base industrial militar, atendiendo a los siguientes criterio: (a) volumen de contratación con el Pentágono –tanto para adquisición de equipos como para la conducción de proyectos innovadores-, (b) volumen de exportaciones y (c) empleo. A continuación, me centro en las ayudas puestas en marcha por el gobierno para fomentar nuevos usos de la oferta de sus proveedores militares. Por último, le llega el turno a la reestructuración, de la que se repasa tanto el contexto político como los aspectos operativos, especialmente los procesos que dieron origen a los grandes gigantes del sector. Además de conocer con detalle los términos en que se llevó a cabo la estrategia de conversión, uno de los propósitos de este capítulo es echar por tierra la imagen de un gobierno impasible o desinteresado por el futuro de la industria de defensa. El cambio en la relación no implicaba un deterioro de la misma, aunque es evidente que en las nuevas circunstancias se iba a abrir una brecha entre el interés nacional y los intereses corporativos. El capítulo siguiente se centra precisamente en la configuración de la nueva relación, de forma que el enfoque microeconómico se complementa con una perspectiva institucional del objeto de estudio. Primero se atiende a los efectos de la reestructuración sobre la eficiencia productiva, el grado de apertura del mercado y la propensión innovadora; y luego a otros factores no asociados a la misma que reforzaron a los fabricantes militares como estructura de poder. Entre ellos cabe destacar el creciente protagonismo del Congreso en las decisiones referidas a presupuesto de defensa, en general, y a la configuración de la demanda de seguridad en particular. El epígrafe dedicado a este fenómeno intenta poner de manifiesto que la politización del proceso de adquisiciones fue el resultado de una constatación por parte de los ejecutivos del sector de que su influencia en las preferencias de los parlamentarios no dependía únicamente de los montos de su inversión en lobby y

contribuciones electorales, sino también del paradigma estratégico vigente y del nivel percibido de amenaza.

El núcleo del **tercer bloque temático** viene dado por la estrategia de comunicación política. Está formado por dos capítulos a través de los cuales se intentará probar la segunda hipótesis de la investigación. El capítulo titulado *La industria de defensa: de los medios políticos a la comunicación política* evalúa, en un primer epígrafe, el estado de las fórmulas empleadas tradicionalmente para influir en el proceso político, esto es, lobby y contribuciones a campañas electorales. El análisis de su trayectoria en la post Guerra Fría es necesario para comprender el paso de los medios políticos a la comunicación política. El segundo epígrafe está dedicado a los centros de investigación y análisis de políticas y ayudará a comprender por qué estas organizaciones se convirtieron en los agentes efectivos de la estrategia de comunicación política.

El capítulo número cinco está dedicado al estudio de una serie de casos concretos significativos que aportarán detalles sobre los aspectos operativos de la estrategia de comunicación política. Para ello se ha empleado una metodología basada en la observación y el análisis de aquellas organizaciones con mayor presencia en los departamentos y agencias gubernamentales implicados en el diseño y ejecución de la Política de Seguridad Exterior.⁴⁸ Lo que se pretende a través del estudio comparativo de casos es profundizar en las fórmulas de proyección política y pública empleadas por los centros elegidos para (a) impulsar la demanda de seguridad -tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo- y (b) restaurar un marco de relación cliente-proveedor favorable a los intereses de la industria de defensa. Para ello se han tenido en cuenta las siguientes cuestiones: (i) organización y estructura operativa y; (ii) ámbitos de investigación y análisis; y (iii) estrategias de comunicación, lo que incluye tanto la comunicación institucional y las fórmulas de acceso al estamento político como la relación con los medios y la proyección a la opinión pública.

Por último, y a modo de **epílogo**, el sexto capítulo de la tesis está dedicado a la Transformación de las Fuerzas Armadas estadounidenses como proceso que consigue la convergencia entre el interés nacional y los requerimientos corporativos y que, en consecuencia, crea las condiciones para volver al marco contractual que se disolvió con el desenlace de la Guerra Fría. La primera sección se centra en detallar el contexto político y social de la reforma, mientras que la segunda atiende a los efectos de la misma sobre la industria de defensa, una vez más tanto desde el punto de vista microeconómico como institucional.-

⁴⁸ Para justificar esta elección, he de decir que al abordar la cuestión de la influencia de los *think tanks*, la investigación que se presenta en esta tesis es tributaria de la perspectiva elitista. De acuerdo con este enfoque, los centros de investigación y análisis de políticas públicas proyectan su influencia preferentemente hacia quienes ostentan el control efectivo del poder en una sociedad. Incluso, la proyección de su ascendiente hacia otras audiencias –medios de comunicación, contribuyentes, opinión pública- está al servicio de su acceso a las elites políticas. Ver DYE, “Oligarchic Tendencies in National Policymaking: the Role of Private Planning Organizations”, *Journal of Politics*, vol. 40, n° 2, mayo de 1978, pp. 309-331; y CRITCHLOW, Donald, *The Brookings Institution: 1916-1952: Expertise and the Public Interest in a Democratic Society*, Dekalb, Northern Illinois Press, 1985.

I. Introducción Histórica

Capítulo 1

EL TERCER DEBATE HISTÓRICO SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL

Al término de la Guerra Fría, en Estados Unidos se inició el tercer debate histórico sobre la seguridad⁴⁹. La Casa Blanca se enfrentaba al desafío de redefinir las bases del liderazgo estadounidense en un escenario que conservaba pocos rasgos de la era Bipolar. Por si fuera poco, como actor dominante el país había alcanzado un nuevo estadio: de la aspiración había pasado al ejercicio de la hegemonía y, ahora, el reto era preservarla.

La inquietud sobre el alcance del poder relativo estadounidense había empezado a mediados de los ochenta. Entonces, la opinión más extendida era que Estados Unidos seguía el mismo camino de declive que Gran Bretaña⁵⁰. La publicación de *Auge y caída de las grandes potencias* –libro en el que se establecía una estrecha relación entre la evolución económica y la trayectoria estratégica de los actores internacionales hegemónicos– coincidió con algunos hitos que arrojaban dudas sobre la fortaleza de la economía norteamericana: la caída del mercado bursátil (el selectivo industrial Dow Jones perdió un 22% de su capitalización el 19 de octubre de 1987), el recrudecimiento del déficit comercial (151.684 millones; 3,2% del PIB), y el reconocimiento de que Estados Unidos no sólo había perdido su condición de país acreedor sino que se había convertido en la nación más endeudada del mundo (2,2 billones; 46% PIB).

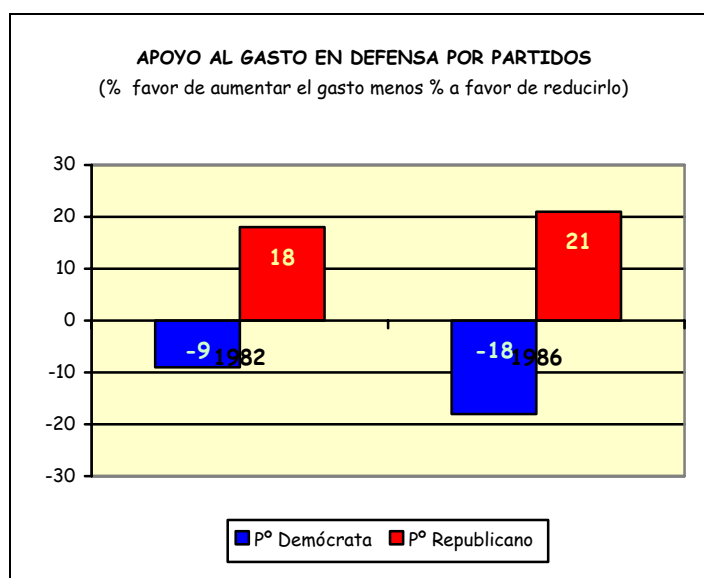
Todo ello contribuyó a que el debate estratégico, habitualmente circunscrito a los ámbitos político y académico, trascendiera a la esfera pública, y a que la perspectiva declinista⁵¹ fuera adquiriendo mayor entidad. En la clase política, había consenso sobre la

⁴⁹ BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Choice. Global Domination or Global Leadership*, Nueva York, Basic Books, 2004, pp. 44. El primer debate tuvo como escenario los años inmediatamente posteriores a la Independencia y giró en torno a la necesidad de contar o no con un ejército regular en tiempos de paz y sobre las medidas para evitar que esa institución degenerara en una situación de despotismo. El segundo debate se planteó tras la Primera Guerra Mundial cuando el Congreso se negó a que el país ingresara en la Sociedad de Naciones y culminó con la decisión adoptada casi 30 años más tarde de involucrarse indefinidamente en la seguridad de Europa, mediante la creación de la OTAN.

⁵⁰ El principal referente teórico del declinismo lo aportan los trabajos realizados por el historiador Paul Kennedy en los ochenta. Ver KENNEDY, P., *The Rise and Fall of Great Powers: Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987. Otros autores que contribuyeron a ampliar la referida perspectiva fueron Robert Gilpin, Joshua Goldstein y George Modelski. Ver, GILPIN R., *War and Change in the International System*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981; GOLDSTEIN, J., *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*, New Haven, Yale University Press, 1987; MODELSKI, G., *Long Cycles in World Politics*, Seattle, University of Washington Press, 1987. Una postura totalmente contraria es la que defiende Samuel HUNTINGTON en "The US: Decline or Renewal?", *Foreign Affairs*, vol. 67, n° 2, invierno de 1988/89, pp. 76-96. También dentro de los críticos hay algunos internacionalistas liberales, como Joseph Nye. Ver, NYE, J., "Understanding US Strengths", *Foreign Policy*, vol. 72, otoño de 1988; y *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1990.

⁵¹ El declinismo basaba sus argumentos en tres premisas: (a) Estados Unidos está declinando económicamente porque sus índices económicos, tecnológicos, científicos y educativos han retrocedido en relación a los que exhiben otros países industrializados del ámbito occidental; (b) el poder económico es el elemento más importante de la fortaleza de un Estado, en consecuencia la erosión del poder económico afectará tarde o temprano las demás dimensiones del poder nacional; y (c) el declive económico relativo que afecta a Estados Unidos es ante todo resultado de un gasto militar desmedido,

necesidad de preservar el liderazgo hegemónico, pero divergencias respecto a las formas de ejercerlo. Los círculos liberales se centraban en las señales de debilitamiento económico y en la urgencia de corregir esas disfunciones para evitar una próxima erosión geopolítica, revisando a la baja las cifras del gasto en defensa y dando prioridad a la dimensión comercial de las relaciones internacionales⁵². En el Partido Republicano, en cambio, consideraban que el fortalecimiento de las capacidades militares era la alternativa más eficaz para contener el más inmediato y amenazante obstáculo a un orden internacional favorable a los intereses y principios estadounidenses⁵³. La brecha que separaba a republicanos y demócratas en relación al gasto militar se amplió de forma considerable entre 1982 y 1986, cuando el índice de variación pasó de 27 a 39 puntos⁵⁴.



Fuente: adaptado de Rielly, 1987

La ciudadanía no reaccionó con la misma urgencia a las tesis declinistas, aunque al finalizar la década, la situación de la balanza de pagos se había convertido por primera vez en un tema que concitaba tanta atención como los problemas asociados al suministro energético⁵⁵. La reunificación de Alemania y la política soviética de acercamiento a Occidente reforzaron el sentimiento de seguridad que la Administración Reagan había restaurado

que ha llevado al país a un situación de hipertrofia estratégica, similar a la que en su día enfrentaron España, Francia y Gran Bretaña.

⁵² Ejemplos de esta postura se encuentran en DEGRASSE, R., *Military Expansion, Economic Decline: The Impact of Military Spending on US Economic Performance*, Armonk (NY), S.E. Sharp, 1987; GANSLER, Jacques, *Affording Defense*, Cambridge, MIT Press, 1989; KAUFMAN, William, *A Reasonable Defense*, Washington DC, Brookings Institution, 1986; CHAN, Steve, "The Impact of Defense Spending on Economic Performance: A Survey of Evidence and Problems", *ORBIS*, vol. 29, n° 2, verano de 1985, pp. 403-434; RUSSET, Bruce, "Defense Expenditures and National Well-being", *American Political Science Review*, vol. 76, n° 4, diciembre 1982, pp. 767-777.

⁵³ Véase por ejemplo COHEN, Eliot, "When Policy Outstrips Power: American Strategy and Statecraft", *Public Interest*, 75, primavera de 1984, pp. 3-19.

⁵⁴ RIELLY, John (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago, The Chicago Council of Foreign Relations, 1987, pp. 29-33.

⁵⁵ RIELLY, John (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago, The Chicago Council of Foreign Relations, 1991, pp. 12-17.

fortaleciendo las bases de la defensa: en 1990, el 80% de los estadounidenses creía que su país era al menos tan fuerte como la URSS, casi un 20% más que en 1982⁵⁶. Esta reducción de los niveles de ansiedad amplió el abanico de intereses ciudadanos, orientó su perspectiva hacia el ámbito interno y diluyó la incipiente dimensión pública del debate.

En la escena política, los acontecimientos en Europa del Este rebajaron el perfil del debate sobre el declive hegemónico. Estados Unidos no estaba en declive sino en transición de un orden hegemónico circunscrito al ámbito occidental hacia una jerarquía nueva libre de las limitaciones que le imponía la Unión Soviética. Pese a este cambio, en la clase gobernante había perfecta conciencia de que los cambios en el entorno estratégico eran de la envergadura suficiente como para imponer la búsqueda de un nuevo modelo de seguridad⁵⁷. En ese marco y a lo largo de todos los años noventa, la discusión sobre el futuro de la Política de Seguridad Exterior iba a discurrir en torno a tres cuestiones: (a) hasta dónde habría que llegar para maximizar la seguridad; (b) con qué costes políticos y económicos; y (c) con qué riesgos para los vínculos estratégicos con los países aliados.

Antes de continuar con el desarrollo del tercer debate histórico sobre la seguridad nacional, es importante dejar bien claro que, al margen de sus evidentes diferencias, los paradigmas de seguridad desplegados desde 1990 han estado al servicio del mismo objetivo: la preservación de un orden internacional basado en valores típicamente norteamericanos y abierto a los intereses de Estados Unidos. Esto es así porque históricamente ha existido la convicción –compartida sin excepción por todos los sectores políticos– de que para garantizar su seguridad Washington debe esforzarse por ampliar el alcance de su esfera de influencia, lo que incluye tanto su poder militar como las instituciones y valores políticos y económicos que caracterizan su sistema estatal⁵⁸. La Preeminencia se concibe, en esas circunstancias, como un antídoto permanente contra las amenazas externas en un mundo que se percibe como esencialmente hostil. Se constituye, por tanto, en Gran Estrategia⁵⁹.

⁵⁶ *Ibid*, pp. 13.

⁵⁷ En el verano de 1989, el teórico neorrealista Stephen Walt publicó un artículo en el que llamaba a cerrar el ciclo de la Contención. Ver WALT, S., "The Case for Finite Containment", *International Security*, vol. 14, n° 1, verano de 1989, pp. 5-47. Ver también ART, Robert, "A Defensible Defense. America's Grand Strategy After the Cold War", *International Security*, vol. 15, n° 4, verano de 1991, pp. 5-53.

⁵⁸ Esta convicción se plasma sucesivamente en la agenda estratégica de todos los gobiernos desde la Primera Guerra Mundial a la actualidad. Desde esa perspectiva, un recorrido histórico por las administraciones federales desde 1917 hasta el primer mandato de Ronald Reagan, se encuentra en GARDNER, Lloyd, *A Covenant with Power: America and World Order from Wilson to Reagan*, Nueva York, Oxford University Press, 1984. Ver también HENRIKSON, Alan, "Ordering the World", *Reviews in American History*, vol. 12, n° 4, dic. 1984, pp. 606-611; y ALBRIGHT, Madeleine, "The Making of US Foreign Policy", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 5, n° 1, marzo de 2000, pp. 2. En este último la jefa de la Diplomacia norteamericana afirma lo siguiente: "El propósito fundamental de la Política Exterior estadounidense no ha cambiado en más de dos siglos. Es el de proteger a nuestros ciudadanos, nuestro territorio, nuestra subsistencia y nuestros amigos".

⁵⁹ El politólogo Robert Art ofrece una definición de *Gran Estrategia* que está medio camino entre la ciencia política y los estudios estratégicos. Consta de dos elementos: en primer lugar están las metas que un Estado debería imponerse, algunas vinculadas a la seguridad y otras no vinculadas a la seguridad; y en segundo término, los medios y capacidades militares para alcanzar esas metas. Ver ART, R., *Op. Cit.*, 1991, pp. 6-10. El politólogo David García ofrece una breve definición de *Estrategia* muy en la perspectiva de la Ciencia Política y en la que el eje fundamental viene dado por la movilización económico-industrial, la cultura política interna y la diplomacia. *Estrategia* sería la relación entre medios disponibles y fines a conseguir. Toda estrategia consta de un sustrato teórico-político que la inspira; es el paradigma estratégico. Ver GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (2003) *Peace through Primacy: la Administración Bush, la Política Exterior de Estados Unidos y las bases de la Primacía Imperial*, UNISCI Papers n° 30 (dic. 2003), pp. 7-15.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la realidad del poder soviético no inhibió las nociones más básicas de la Preeminencia: desde 1945 Estados Unidos fue el actor hegemónico en su propia esfera de influencia. En ese ámbito, la mayor preocupación de los estrategas norteamericanos era que una Alemania unida o un Japón 'independiente' se erigiera como competidor estratégico. Los planes Marshall y Dodge le permitieron a Washington modelar las economías de sus aliados a imagen y semejanza de la suya propia – lo que le reportaría, además, enormes beneficios en términos de legitimidad- y ejercer un estrecho control político sobre ellos. La dosis de fortaleza que estaba dispuesto a imprimir a través de su respaldo material era la necesaria para que le ayudaran en la contención de la URSS, pero jamás una medida que les permitiera eventualmente desafiar su liderazgo.

La Contención, sin poner en tela de juicio sus aciertos y errores, no era la motivación esencial de los estrategas norteamericanos. Pero como formulación político-estratégica era la más idónea desde dos puntos de vista: en primer término, permitía efectivamente responder al mayor desafío geopolítico del momento: la influencia soviética; y, segundo, permitía vincular los tres pilares de la Preeminencia: la seguridad nacional, el estatus de preeminencia propiamente dicho y un orden internacional liderado por Estados Unidos. El hecho de que la Contención estuviera al servicio de una meta más trascendente –el mantenimiento y la distribución del poder estadounidense- queda confirmado en el documento estratégico que traza los objetivos y programas de la misma. En la Directiva 68 del Consejo de Seguridad Nacional (*NSC-68*) se establece que el objetivo del poder estadounidense es sentar las bases de un marco internacional en el que el sistema norteamericano pueda sobrevivir y prosperar. Se reconoce además que la gran estrategia de la Preeminencia se ejecutaría incluso en ausencia de la URSS⁶⁰.

Tanto la *Ampliación* como la *Primacía* siguen la trayectoria de la *Contención*. Es evidente que se producen cambios profundos en el escenario de despliegue de la estrategia, empezando por la fuente de la amenaza, pero, como se verá, la voluntad de ejercer un control hegemónico del sistema internacional permanece intacta. Es más, hay quienes afirman que a diferencia de la Contención, los paradigmas de la post Guerra Fría han sido ofensivos, porque suponen extender el alcance de la hegemonía estadounidense⁶¹.

1.1 LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO PARADIGMA ESTRATÉGICO

En estricto rigor, la primera formulación estratégica de la post Guerra Fría fue la Ampliación (*Enlargement*), diseñada y desplegada durante el Gobierno de Bill Clinton. El marco estratégico establecido por su antecesor en la Casa Blanca mantenía los parámetros político-militares de la Contención -evitar o contener el ascenso de un aspirante global, manteniendo un orden internacional abierto a los intereses y valores de Estados Unidos-, aunque como novedad, los complementaba con aspectos de seguridad económica e instituciones

⁶⁰ La *NSC-68* fue redactada por el Consejo de Seguridad Nacional en abril de 1950. Puede encontrarse en: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm> (última consulta: 12 de marzo de 2006).

⁶¹ Cfr. JOXE, Alain, *El imperio del caos. Las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la post Guerra Fría*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 181-214.

internacionales que le permitían la continuidad/cambio de la estructura de seguridad, favoreciendo la postura estadounidense de única superpotencia⁶².

Si el presidente Bush reconoció las enormes dificultades que enfrentaba su Administración para dedicarse a la planificación estratégica por la velocidad de los cambios en el sistema internacional⁶³, Clinton, que se convirtió en presidente cuando la URSS ya había dejado formalmente de existir, también dilató la formulación de un nuevo paradigma. El gobernador demócrata de Arkansas se había convertido en jefe del Ejecutivo comprometiéndose a dar prioridad a la agenda interior y haciendo hincapié en su falta de preocupación por la Política Exterior. En la primera parte de su mandato fue sin lugar a dudas un 'presidente doméstico'⁶⁴. Las pocas crisis internacionales en las que Estados Unidos se vio involucrado entre 1993 y 1996 –Somalia y Haití⁶⁵– fueron herencias del Gobierno anterior, en otras intervino con retraso –Bosnia– y de algunas sencillamente se marginó –Ruanda y Sierra Leona–⁶⁶.

Aunque la idea de proponer un proyecto relativo a la posición de Estados Unidos en la escena internacional como eje de una agenda nacional parecía constituir la última preocupación de demócratas y republicanos, en 1995 Clinton tuvo que pedir a su equipo de seguridad nacional que acelerara la formulación de un paradigma de seguridad... coherente con la trayectoria internacionalista que Estados Unidos había exhibido desde la Segunda Guerra Mundial⁶⁷. Durante los primeros años de su primer mandato, las comparaciones con la *era Carter*, y hasta con la presidencia de Warren Harding⁶⁸, habían sido habituales y lo cierto es que al margen de sus compromisos electorales otras circunstancias contribuyeron a alimentar el discurso del letargo estratégico.

⁶² Para profundizar en la postura estratégica del Gobierno de George H. Bush Ver GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, *Estados Unidos y la construcción de un nuevo orden mundial: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea 1989-1992*. Tesis de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, leída el 14 de junio de 2001.

⁶³ BUSH, George H., *National Security Strategy For The United States*, The White House, Washington DC, agosto de 1991. Disponible en: <http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>.

⁶⁴ Cfr. JOFFE, Josef, "Bismarck or Britain? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity", *International Security*, vol. 19, nº 4, primavera de 1995, pp. 94-117.

⁶⁵ En rigor, la intervención en Haití fue una decisión adoptada por el Gobierno de Clinton, pero la verdad es que su Administración se estrenó sin saber muy bien qué hacer con el conflicto. El golpe militar que derrocó al presidente Aristide en octubre de 1991 había dado lugar a una violenta represión en el país con la consiguiente crisis de refugiados que Estados Unidos hubo de acoger en la base de Guantánamo. Mientras, Aristide se había refugiado en Estados Unidos. El desembarco fallido de la misión de la ONU - que incluía a numerosos efectivos estadounidenses- en octubre de 1993 y la ineficacia de las sanciones impuestas por la OEA y la ONU a la junta militar para que respetara los acuerdos previamente firmados, empujaron a Clinton a imponer por la fuerza esos acuerdos y el retorno de Aristide al poder. El 19 de septiembre de 1994 un contingente de 21.000 soldados -casi todos de Estados Unidos-, autorizado por la ONU y denominado Fuerza Multinacional, invadió Haití sin hallar resistencia, en una operación que recibió el nombre de *Restaurar la Democracia* (*Restore Democracy*).

⁶⁶ Sobre la participación en misiones internacionales en los noventa, véase BRUNE, Lester, *The United States and Post-Cold War Interventions: Bush and Clinton in Somalia, Haiti and Bosnia, 1992-1999*, Claremont, (CA), Regina Books, 1998; y FLEITZ, Frederick, *Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: Causes, Solution, and US Interests*, Westport, Praeger, 2002.

⁶⁷ En octubre de ese año, Clinton reconoció públicamente que el éxito de la Diplomacia norteamericana dependía de la capacidad del país para mantener su liderazgo internacional *The New York Times*, 7 de octubre de 1995.

⁶⁸ Cfr. WOLFOWITZ, P., "Clinton's First Year", en *Foreign Affairs*, vol. 73, nº 1, Enero-Febrero de 1994, pp. 28-43.

La resistencia inicial a desempeñar el papel de gendarme planetario y el esfuerzo por consolidar la noción de 'reparto de cargas' (*burden share*) contrastaban con la ofensiva lanzada para abrir los mercados de bienes y servicios en distintas partes del mundo⁶⁹. Esta obsesión por conquistar los mercados internacionales reflejaba la convicción del presidente de que ésta constituía una fórmula para extender la influencia de su país en el mundo⁷⁰, que le permitía compatibilizar los objetivos de desarrollo interior con los de la hegemonía exterior.

En segundo término, estaba la reorganización del gasto público. El presupuesto de defensa había empezado su evolución a la baja durante el Gobierno de Bush padre, y su sucesor mantuvo esa tendencia. Aunque éste es un tema que se desarrollará con más amplitud, no está demás adelantar que a diferencia de su antecesor, el presidente demócrata contaba con un escenario económico favorable y que durante su etapa al frente del Ejecutivo se generalizó la fórmula de *dividendo de la paz*, para referirse a la reducción del gasto del Pentágono, al cierre de bases militares y al recorte de tropas.

Un tercer problema lo constituyó su estilo diplomático. Los republicanos, tanto aislacionistas como internacionalistas, rechazaban que la faceta económico-comercial de las relaciones exteriores dejara en segundo plano la dimensión militar. Les parecía también que la Casa Blanca vivía obsesionada con la legalidad internacional, por el empeño que ponía en sacar adelante tratados para la limitación o el control de armamento. Y lo que les parecía sencillamente inaceptable era que el secretario de Estado Warren Christopher se embarcara en largos viajes, por ejemplo, para discutir con sus homólogos europeos sobre la política en los Balcanes⁷¹.

En cuarto lugar, estaba el resultado de las elecciones de *Midterm* de 1994. Con la derrota del Partido Demócrata, el jefe de Estado no sólo perdía un aliado clave en la formulación de las políticas gubernamentales, sino que además los republicanos habían ganado el control del Congreso con la promesa de introducir cambios en la gestión del Gobierno federal⁷². Una de esas leyes era el Acta de Restauración de la Seguridad Nacional (*The National Security Restoration Act*), que dificultaba el envío de tropas norteamericanas a misiones internacionales bajo bandera de la ONU y el pago de las cuotas que se debían a esa organización; promovía la ampliación de la OTAN; y reabría el debate sobre la construcción del escudo antimisiles⁷³.

⁶⁹ Clinton heredó de la Administración Bush dos grandes proyectos de desarme arancelario en fase de negociación, que se apresuró en concluir: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y México, y la Ronda Uruguay del GATT. El NAFTA recibió el visto bueno del Congreso en noviembre de 1993 y pudo entrar en vigor el 1 de enero de 1994. La Ronda Uruguay fue cerrada en Ginebra por 117 países el 15 de diciembre de 1994, un día después de que Estados Unidos y la UE desbloquearan las negociaciones en los sectores conflictivos.

⁷⁰ De los tres grandes espacios de integración comercial que existían en el mundo a mediados de los 90, Estados Unidos estaba presente en dos, justamente los más recientes, que tomaron cuerpo en los primeros momentos de la *era Clinton*: NAFTA y APEC.

⁷¹ KRAUTHAMMER, Charles, "The Unipolar Moment Revisited. United States World Dominance" en *The National Interest*, nº 70, invierno de 2002/2003, pp. 5-17.

⁷² Esa promesa se formuló en el *Contract with America*. El texto del documento está disponible en la web de la Cámara de Representantes: <http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html>. (agosto de 2006).

⁷³ La referida norma (HR 7, 241-181, 2/16/95) fue discutida en las dos cámaras legislativas, pero no llegó a aprobarse. El texto puede consultarse en <http://www.house.gov/house/Contract/defenseb.txt>, (agosto de 2006).

Por último, pero no menos importante, estaba el factor opinión pública. Es verdad que a mediados de los noventa, la agenda de los ciudadanos no estaba dominada por la marcha de los asuntos internacionales. Es verdad también que la mayoría confiaba en la capacidad de Washington para configurar un entorno de seguridad favorable, y que el porcentaje de estadounidenses que valoraba como más contundente el liderazgo del país se situaba en el nivel más alto de los últimos veinticinco años. Pero de todos los políticos que habían ocupado el despacho oval desde 1945, Bill Clinton era el tercero peor evaluado⁷⁴.

1.1.1 Ampliación y Compromiso

El paradigma de la Ampliación y el Compromiso (*Enlargement & Engagement*) fue presentado a la Casa Blanca y al Congreso en marzo de 1996. Concebido por el secretario de Defensa, William Perry, y el consejero de Seguridad Nacional, Anthony Lake, este marco conceptual nacía, efectivamente, de la convicción de que la seguridad de Estados Unidos, y en último término su liderazgo hegemónico, se veían fuertemente afectados por lo que ocurría más allá de sus fronteras. Se articulaba en tres elementos: una defensa nacional fuerte y una diplomacia eficaz, ambas insertas en marcos de seguridad cooperativa; la apertura de mercados; y la promoción de la democracia⁷⁵.

Se reconocía la existencia de peligros hostiles –que no necesariamente eran causados por Estados-, dentro de los cuales, la proliferación de armas de destrucción masiva tenía clara prioridad. Para combatirlos, se establecía una defensa basada en la prevención, la disuasión y, en último término –si fracasaban las dos barreras anteriores-, el uso de la fuerza⁷⁶. En este caso, la noción de prevención poco tenía que ver con la que se viene empleando desde el 11 de Septiembre. En el paradigma que nos ocupa, ésta se entendía como una fórmula diplomática que, si bien no descartaba el uso de medios coercitivos (*coercitive diplomacy*)⁷⁷, se apoyaba esencialmente en la creación de medidas de confianza y en otros instrumentos de poder blando⁷⁸.

⁷⁴ En 1995 el 47% de los norteamericanos tenía esa opinión, frente al 37% de 1990, y el 41% de 1986; hasta entonces, los niveles de la *era Regan* habían sido los más altos desde 1972. Ver. RIELLY, John (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy 1995*, The Chicago Council on Foreign Relations, pp. 37.

⁷⁵ PERRY, William, "Defense in an Age of Hope", *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 6, nov/dic. 1996, pp. 64 y ss; LAKE, A., *From Containment to Enlargement*, discurso del consejero de Seguridad Nacional en la Universidad Johns Hopkins, Washington DC, 21 de septiembre de 1993, *US Department of State Dispatch*, septiembre de 1993.

⁷⁶ Sobre cómo se concebía la defensa preventiva en el contexto de la Ampliación véase PERRY, W. *Op. Cit.*, 1996. También se puede consultar CARTER, A. y PERRY, W., *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999. Sobre su aplicación práctica Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

⁷⁷ Sobre la noción de diplomacia coercitiva y su aplicación práctica véase, ART, R. "Coercive Diplomacy: What Do We Know?", en ART, R. y CRONIN, P. (eds), *The United States and Coercive Diplomacy*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2003, pp. 359-420.

⁷⁸ 'Poder blando' es una noción creada por el politólogo estadounidense Joseph Nye. Profesor en la Escuela de Gobierno de la Universidad Harvard, Nye es un reconocido internacionalista liberal. En 1993 fue designado secretario de Defensa para Seguridad Internacional. El poder blando surge del atractivo cultural, ideológico y político que un país ejerce sobre otros. Reside en la capacidad de atraer y convencer más que de coaccionar. Nye advierte que el poder duro siempre será crucial en un mundo de Estados-nación que protegen su independencia, pero el poder blando se hará cada vez más importante a la hora de enfrentarse a problemas transnacionales para cuya solución es necesaria la cooperación

Para el estamento civil de la seguridad nacional esta trinidad estratégica sólo tenía sentido si respondía a una lógica de compromiso –“nuestro papel particular en el mundo es defender, ampliar y reforzar la comunidad de las naciones democráticas”-, y si se desplegaba con el respaldo y la asistencia de los países aliados⁷⁹. Había especial interés en matizar el tipo de compromiso que Washington estaba dispuesto a asumir y en ese sentido el concepto de ‘reparto de cargas’ o división de tareas resultó ser lo suficientemente explícito: correspondía a los países y organizaciones regionales velar por la seguridad de su área de influencia, mientras que Estados Unidos se reservaba las grandes intervenciones, bien para defender intereses vitales propios que estuviesen en juego, bien para corregir un desequilibrio geopolítico de consideración.

Resulta evidente que Lake y Perry creían en la vigencia del equilibrio de poder. Claro está, de un equilibrio de poder que garantizara una posición de privilegio a Washington⁸⁰, pero en ningún caso en una desproporción hegemónica que despertara la desconfianza –y eventualmente la hostilidad- de otras potencias. Una fórmula de compromiso selectivo (*selective engagement*) era la que mejor se ajustaba a ese imperativo y a los requerimientos derivados de los dos equilibrios que la Política de Seguridad Exterior de la post Guerra Fría debía mantener: evitaba una definición excesivamente restringida o desmedida de los intereses nacionales y permitía un uso más racional de las capacidades militares.

En la práctica el compromiso selectivo suponía tres cosas: primero, que el alcance del compromiso estadounidense en los asuntos internacionales estaría determinado por la voluntad de preservar los equilibrios regionales de poder -especialmente en Europa, Asia Pacífico y el Golfo Pérsico- para evitar que la desarticulación de alguno de ellos deteriorara el equilibrio global de poder; segundo, que la estabilidad de Europa y Asia Pacífico era perfectamente coherente con una reducción de tropas en esos escenarios; y tercero, que toda intervención fuera de esos ámbitos debería tener objetivos y fechas de retirada claramente establecidos.

Desde la perspectiva de la Ampliación, la hegemonía se apoyaba tanto en la preeminencia político-militar (*potestas*) como en la preeminencia normativa (*auctoritas*), de manera que para la Diplomacia norteamericana la percepción del liderazgo sí era una cuestión relevante. Incluso en los momentos finales de la *era Clinton*, cuando se había endurecido considerablemente la agenda exterior, las piedras angulares del referido liderazgo continuaron siendo el éxito de su trayectoria económica o el prestigio de sus valores e instituciones, y no el esplendor de sus armas.

multilateral. Sin olvidar, por supuesto, que durante la Guerra Fría el poder blando ayudó a Estados Unidos a desarrollar sus prioridades internacionales sin levantar suspicacias ni resentimiento. Ver, NYE, J., *Soft Power: The Means of Success in World Politics*, Cambridge (MA), Public Affairs, 2005; *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go Alone*, Nueva York, Oxford University Press, 2002; *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1991.

⁷⁹ LAKE, A., “Defining Missions, Settling Deadlines. Prepared Remarks of Anthony Lake, Assistant to the President for National Security Affairs” en *US State Department Dispatch*, vol. 7, nº 18, Washington DC, 29 de abril de 1996.

⁸⁰ LAKE, A., “American Century” *The Washington Post*, 3 de mayo de 1996. Ver también NYE, J., “The Case for a Deep Engagement” en *Foreign Affairs*, vol.74, nº 4, julio de 1995, pp. 90-113.

La tendencia a una Diplomacia más coactiva se reflejó como es lógico en el discurso de la Ampliación, que evolucionó de la retórica de la 'potencia benigna' a la retórica de la 'nación indispensable'. De la superpotencia que practicaba el multilateralismo asertivo⁸¹ y que definía su grandeza en términos de su capacidad para universalizar valores e instituciones, de su habilidad para trabajar con otros en favor de la comunidad internacional, o para ejercer por primera vez en la Historia un liderazgo no imperialista; se pasó a una superpotencia que no descartaba la unilateralidad, más propensa al empleo del poder indirecto (*co-optive power*) que al uso del poder blando para "ampliar la comunidad de naciones libres", y cuya capacidad para ver el futuro con más claridad, convertía en prescindibles a los demás miembros de esa comunidad⁸².

1.1.2 Aislacionistas contra Internacionalistas

En los noventa, la falta de habilidad o la ausencia de voluntad para articular un paradigma de seguridad fue un fracaso imputable a ambos partidos. A los republicanos, la cuestión de cómo salvaguardar el liderazgo estadounidense les llevó por caminos distintos, ya que la desaparición de la Unión Soviética reabrió la antigua disputa entre conservadores aislacionistas y conservadores internacionalistas⁸³.

Para los **aislacionistas** el mejor medio de proteger el liderazgo norteamericano era rechazando de plano cualquier postura internacionalista, ya que desde su perspectiva la estabilidad del sistema internacional no era la responsabilidad de un solo actor y, en todo caso, estaba más allá de la influencia o del control de actor alguno. En 1990, quien fuera embajadora ante la ONU durante la Administración Reagan, Jeanne Kirkpatrick, publicó un artículo en el que sintetizaba esta postura: ya que los tiempos volvían a ser normales, Estados Unidos podía volver a ser una nación normal. En ausencia de un rival como la URSS, el país debía conducirse como cualquier otra gran potencia en la escena internacional,

⁸¹ 'Multilateralismo asertivo' es la fórmula con que se sintetizó una Política Exterior que apoyándose en las organizaciones internacionales —especialmente en las Naciones Unidas—, el derecho internacional y sus alianzas, dejaría a Estados Unidos mejor situado para gestionar problemas transnacionales, para distribuir las cargas de su liderazgo, para imprimir legitimidad a sus metas y acciones, y para ampliar la comunidad de democracias de libre mercado (*free-market democracies*). Washington se comprometía a apoyar los esfuerzos de la ONU para preservar la paz y seguridad mundiales, pero a cambio la organización debería reformarse en profundidad, recortando gastos y partidas —empezando por la cuota de Estados Unidos— y limitando sus ambiciones supranacionales.

⁸² Ver, por ejemplo, el discurso pronunciado por Madeleine Albright en la Universidad de Harvard en junio de 1997; reproducido por *The New York Times*, 6 de junio de 1997. También, la intervención del consejero de seguridad nacional Samuel Berger en el Consejo de Relaciones Exteriores el 21 de octubre de 1999: "American Power: Hegemony, Isolationism or Engagement", Oficina del Secretario de Prensa, Casa Blanca. Por último, y a modo de contrapunto, Ver el discurso del vicesecretario de Estado, Strobe Talbott, en la VIII Cumbre sobre Democracia y Derechos Humanos del G-7 celebrada en Denver el 21 de octubre de 1997: "Democracy and the International Interest".

⁸³ La división entre conservadores aislacionistas y conservadores internacionalistas posee profundas raíces históricas. Se remonta al periodo inmediatamente posterior a la Primera Guerra Mundial. Para ver la trayectoria de la disputa en la Guerra Fría Ver, CEASER, James, "La gran línea divisoria: el internacionalismo estadounidense y sus oponentes", en KRISTOL, William, y KAGAN, Robert, *Peligros Presentes. Soluciones de la nueva Administración Bush ante una civilización amenazada*, Córdoba, Almuzara, 2005, pp. 71-93.

buscando asegurar sus intereses inmediatos y tangibles, y abjurando de las amplias responsabilidades que antaño asumiese como líder del mundo libre⁸⁴.

Para los **conservadores internacionalistas** no se trataba de un retorno a la normalidad ni de una mejor gestión del *status quo*. De hecho eran poco propensos al triunfalismo que la clase política se esforzó por proyectar en los primeros años noventa⁸⁵, porque temían que el optimismo se convirtiera en relajo y que eso condujera a un estado de incertidumbre, incoherencia y dispersión del liderazgo⁸⁶. Desde su perspectiva, era preciso reconocer que, en términos de poder, la relación de Estados Unidos con el resto del mundo había cambiado drásticamente a partir del final de la Guerra Fría, y en ese sentido rechazaban cualquier visualización que situara a Estados Unidos como un primero entre iguales⁸⁷. Como único actor capaz de ejercer un grado de poder significativo más allá de su posición geográfica inmediata, el país estaba mejor situado que nunca para proteger el sistema internacional de toda amenaza, preservando y reforzando su hegemonía global⁸⁸. Es más, ahora que no había que disputarle el liderazgo a nadie, Washington no debía mostrarse vacilante a la hora de proyectar su dominio militar, político y económico, tanto más cuanto que de ese liderazgo se beneficiaban todos los miembros del sistema⁸⁹. La convicción de que la preponderancia categórica de Estados Unidos era el mayor garante de la estabilidad del sistema internacional era uno de los pocos denominadores comunes con los conservadores aislacionistas.

Otra coincidencia tenía que ver con las amenazas a la seguridad. Además del eventual auge de China o el resurgimiento de Rusia, prestaron gran atención a las amenazas no tradicionales, en especial al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y los regímenes hostiles con capacidad balística para alcanzar territorio estadounidense. Eso explica los esfuerzos desplegados para reabrir el debate sobre la construcción de un sistema de defensa antimisil de alcance global.

A diferencia de los aislacionistas, los conservadores internacionalistas consideraban que el orden internacional es frágil por naturaleza y sólo puede ser preservado por el poder

⁸⁴ KIRKPATRICK, Jeanne, "A Normal Country in a Normal Time", *The National Interest*, vol. 21, otoño de 1990, pp. 40-44.

⁸⁵ Entre las manifestaciones de optimismo más acusadas, destaca la declaración del politólogo Francis Fukuyama del fin de la Historia: "[el desenlace de la Guerra Fría] señala la victoria de los valores e instituciones occidentales, lo que convierte a la democracia liberal y la economía de mercado en las únicas alternativas viables". Ver, FUKUYAMA, F., "The End of History" en *The National Interest*, verano de 1989, pp. 13-18; *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Simon & Shuster, 1992. Ver también MURAVCHIK, J., "New Dominions for Democracy" en *The American Enterprise Magazine*, enero/febrero de 1991, en la que el autor plantea que el final de la Guerra Fría inicia una nueva era de democracia. Teniendo en cuenta esta extensión del paradigma liberal, surgen investigaciones que apuntan a una reducción notable de la conflictividad del sistema. A modo de ejemplo, RUSSETT, Bruce, *Grasping the Democratic Peace. Principles for the Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993; y del mismo autor "Politics and Alternative Security: Toward a More Democratic, Therefore More Peaceful, World" en WESTON, Burns (ed.) *Alternative Security: Living without Nuclear Deterrence*, Boulder, Westview Press, 1990.

⁸⁶ WOLFOWITZ, P., *Op. Cit.*, 1994, pp. 28-43. Ver también, KAGAN, Robert y KRISTOL, William, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 4, julio-agosto de 1996, pp. 18-32.

⁸⁷ Afirmaban que el marco de cooperación creado en el contexto de la Guerra del Golfo Pérsico era una situación coyuntural, surgido en unas circunstancias excepcionales y que, por tanto, no podía asumirse como un modelo de gestión de crisis para el nuevo entorno de seguridad. Cfr. WOLFOWITZ, P., *Op. Cit.*, 1994, pp. 37.

⁸⁸ KRAUTHAMMER, C., "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol. 70, n°1, 1990/91, pp. 23-33.

⁸⁹ WOLFOWITZ, *Op. Cit.*, 1994, pp. 36 y ss. Ver también, KAGAN y KRISTOL, *Op. Cit.*, 1996, pp. 18-32.

superior de una potencia activa⁹⁰. Esta certeza no hay que confundirla con una tendencia al multilateralismo, ya que en su opinión éste fomenta una agrupación de Estados sin orden ni concierto, particularmente si se da en el marco de las Naciones Unidas⁹¹. Estaban dispuestos a emplear la fuerza para ayudar a configurar un orden internacional estable y promover los principios estadounidenses fundamentales; eran partidarios de mantener un ejército fuerte – más fuerte que los aislacionistas- pero no para emplearlo únicamente en la disuasión sino también para la coacción; y consideraban la fuerza militar como un instrumento de política exterior al que poder recurrir cuando fuera necesario. Por último, más que su contraparte buscaban imprimir un sentido moral a la Política E

xterior norteamericana y ésta es la raíz de la retórica wilsoniana que los caracteriza⁹².

Frente a la posibilidad de un desequilibrio entre las bases materiales del poder y los imperativos estratégicos, los internacionalistas nunca se negaron a aceptar que el mantenimiento de la hegemonía tuviera elevados costes económicos, políticos o de imagen. Pero argumentaban que esos costes eran inherentes a su condición de superpotencia global con responsabilidades globales. Los costes de asumir estas responsabilidades resultarían más que compensados por los beneficios que ello reportaría a los intereses estadounidenses a largo plazo. Unos Estados Unidos fuertes, capaces de proyectar sus fuerzas rápidamente y con efectos devastadores sobre importantes regiones del mundo harían menos probable que eventuales desafiantes de la estabilidad regional intentase alterar el *status quo* en su beneficio y tal vez incluso consiguieran que éstos intentasen armarse⁹³.

1.2 LA DIMENSIÓN PÚBLICA DEL DEBATE

Desde el mismo momento en que empezó la Guerra Fría, la sensación de vulnerabilidad fue la que condicionó la actitud de los estadounidenses hacia la seguridad nacional. En 1947, el senador Arthur Vandenberg reconoció que la rivalidad soviético-americana garantizaba la adhesión popular al proyecto estratégico de crear un orden internacional liderado por Washington. Ese mismo año, otro senador republicano, Robert Taft, dijo estar cansado de tener que invocar la amenaza soviética para justificar acciones que por sí mismas podían generar rechazo en la opinión pública. Poco después de la Guerra de Corea, el ya ex secretario de Estado, Dean Acheson, confirmó que la crisis en el sureste asiático había sido de gran ayuda para que la Administración Truman superara la oposición interna a su Política Exterior⁹⁴.

De todos los presidentes de la post guerra, Ronald Reagan fue el que demostró mayor habilidad para explotar los niveles de ansiedad del ciudadano. Los efectos del ‘síndrome de Vietnam’ eran incompatibles con aspectos concretos de su agenda de seguridad,

⁹⁰ De los mismos autores Ver “Interés nacional y responsabilidad global”, en KRISTOL, W. y KAGAN, R., *Op. Cit.*, 2005, pp. 43-69.

⁹¹ Cfr. WOLFOWITZ, *Op. Cit.*, 1994, pp. 36.

⁹² Ver, por ejemplo, KRISTOL, W. y KAGAN, R., *Op. Cit.*, 1996, pp. 29-32; y *Op. Cit.* 2005, pp., 97-117.

⁹³ KRISTOL, W. y KAGAN, R., *Op. Cit.* 2005.

⁹⁴ PAGE, Benjamin y SHAPIRO, Robert, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago, Chicago University Press, 1992, pp. 172-220; SCHWARTZ, Benjamin, “Why America Thinks It Has to Run the World”, *Atlantic Monthly*, vol. 227, nº 12, junio de 1996, pp. 92-102.

especialmente con la doctrina que lleva su nombre. Pero Reagan sabía que entre 1974 y 1980 se habían elevado notablemente la sensación de inseguridad y el sentimiento antisoviético, sobre todo a partir de 1979⁹⁵. Entonces, sólo el 33% de los norteamericanos creía que su país era militarmente superior, un punto más que aquéllos que pensaban que la URSS ostentaba esa condición. Igualmente, el 28% estimaba que el liderazgo estadounidense se había fortalecido en los últimos diez años, frente al 41% que pensaba en su deterioro⁹⁶. Ese marco de percepción, le permitía llevar a cabo un incremento del gasto en defensa con la certeza de que no se produciría un rechazo público, de hecho, el porcentaje de ciudadanos a favor de otorgar más fondos para programas militares alcanzó su máximo nivel en enero de 1981: un 60% frente al 12% que prefería una reducción.

Invocando la fórmula *Peace through Strength*, la Administración Reagan logró restaurar los niveles de confianza, que en 1986 exhibían cifras claramente ascendentes. El 41% percibía un fortalecimiento del liderazgo y sólo el 26%, un deterioro; quienes creían en la superioridad militar de la URSS habían caído hasta el 17% y había aumentado sensiblemente la proporción de los que sentían que se había restablecido el equilibrio en esa materia –casi un 50%-. Tal vez más significativo para los propósitos del jefe de Estado fue el cambio de actitud respecto a la intervención de tropas estadounidenses en el exterior: en cuatro años, el porcentaje de ciudadanos a favor de intervenir fuera de las fronteras había crecido diez puntos y en 1986 se situaba en el 64%; asimismo, eran muchos más los ciudadanos que respaldaban la invasión de Granada y los bombardeos a Libia que aquéllos que rechazaban esas acciones –los índices de variación eran de 9 y 26 puntos, respectivamente-. Por último, conviene resaltar que, a pesar de la significativa reducción de los niveles de inseguridad, Reagan logró que los estadounidenses no demandaran masivamente una reducción del gasto militar, rompiendo la tendencia habitual de la Guerra Fría⁹⁷. Entre 1982 y 1986 descendió diez puntos la proporción de partidarios de incrementar el presupuesto de defensa, pero el aumento de los que exigían un recorte no se disparó; más bien, el 55% estimaba que las cifras eran suficientes y que había que mantenerlas.

1.2.1 Internacionalismo pragmático

Si a lo largo de cuarenta años, las autoridades norteamericanas habían instrumentalizado la amenaza soviética para allanar el camino de su Gran Estrategia, la desaparición de su rival más significado no dejaba de ser un problema. La inercia del derrumbe soviético arrastró, efectivamente, la representación de un mundo peligroso, ese elemento indispensable para justificar frente a la opinión pública el ejercicio autónomo del liderazgo. En lugar de caos e incertidumbre, en el público se extendió una renovada sensación de invulnerabilidad ante la

⁹⁵ Ese año tuvieron lugar la revolución islamista en Irán y la invasión soviética de Afganistán. Pero sin duda también influyeron otros acontecimientos no directamente vinculados a la seguridad, como la incapacidad del presidente Carter para hacer frente a la inflación y al desempleo, el estancamiento económico y la inestabilidad en el mercado del petróleo.

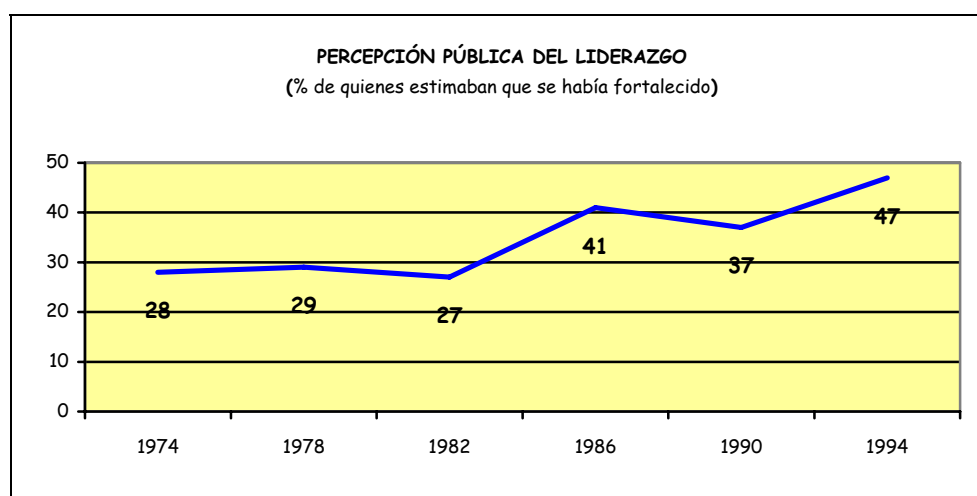
⁹⁶ RIELLY, J. (ed) *Op. Cit.*, 1987, pp. 11-15.

⁹⁷ Sobre la trayectoria de la misma desde la Guerra de Corea hasta los primeros años ochenta véase, GOERTZEL, Ted, "Militarism as a Sociological Problem: The Political Sociology of US Military Spending, 1951-1983", en BRAUNGART, R. (ed) *Research in Political Sociology*, Greenwich (CT) JAI Press, 1985, pp. 119-139.

conciencia de la superioridad militar norteamericana y la ausencia de un enemigo designado, lo que explica que, a pesar de su trascendencia, el debate sobre la seguridad nacional no diera lugar a una discusión pública amplia.

En 1990, la URSS dejó de ser el 'Imperio del Mal' para alcanzar un nivel de aceptación entre los norteamericanos próximo a 60 puntos –en una escala de 1 a 100-, lo que suponía casi duplicar la marca de 1986 y situarse por encima de Japón. Así mismo, sólo un 3% de la opinión pública creía que el estado de las relaciones con Moscú era una de las tres prioridades de la agenda exterior, frente a la quinta parte de la población que opinaba así en 1986. Esa cuestión había sido desplazada por la situación en Oriente Próximo, Irak y la (excesiva) ayuda al exterior. Según la opinión pública, las tres metas de la agenda diplomática debían ser la protección laboral de los trabajadores estadounidenses (65%), la protección de los intereses de sus multinacionales (63%) y la garantía del suministro energético después de la invasión iraquí de Kuwait (61%). En cuarto y quinto lugar aparecían objetivos directamente vinculados a la seguridad: la defensa de los países aliados (60%) y la lucha contra la proliferación nuclear (59%).

Los ciudadanos no hablaban del fin de la historia, pero la proporción de quienes estimaban que su país ejercía un liderazgo más contundente que hace una década, pasó entre 1990 y 1994 del 37% al 47%. Más importante como reflejo del sentimiento de seguridad era la prospectiva pública del referido liderazgo: el 73% de los norteamericanos creía que éste se fortalecería en los siguientes diez años y sólo un 20% pensaba lo contrario. Ese estado de ánimo propició una reflexión desideologizada, eminentemente técnica desde la perspectiva estratégica y, en consecuencia, más favorable a las opciones del internacionalismo liberal⁹⁸. Entre la opinión pública se generalizó la idea de que la seguridad nacional era una cuestión administrativa y desde el Gobierno no se hicieron grandes esfuerzos por cambiar esa percepción. Al menos mientras Clinton optó por atenerse a la prioridad doméstica enfatizada en la campaña presidencial de 1992.



Fuente: Chicago Council on Foreign Relations, 1995

⁹⁸ WITTKOPF, Eugene, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham (NC), Duke University Press, 1994, pp. 1-10 y 214-220.

Los estadounidenses decían estar más interesados por la información internacional que en el pasado, pero en muchos sentidos compartían el punto de vista doméstico de su Gobierno. Por ejemplo, cuando había que encajar las relaciones exteriores y la seguridad en la agenda pública, éstas representaban algo más del 11%, quince puntos menos que en 1986. Tres cuartas partes de la agenda correspondían a cuestiones sociales (62%) y económicas (15%), y entre los tres problemas identificados como los más importantes figuraban el índice de criminalidad (42%), el desempleo (20%) y la cobertura de la sanidad pública (19%). Entre las diez cuestiones más citadas por la opinión pública en 1994, ninguna tenía relación con los asuntos internacionales, y mucho menos con la seguridad⁹⁹.

A lo largo de esa etapa, el 'enemigo' fue una abstracción. En el discurso oficial, se hablaba de 'peligros hostiles' o como mucho de 'fuentes de amenazas'. En el nuevo entorno estratégico, éstas se habían multiplicado, pero presentaban unas características para las que no había referentes: eran difusas, transnacionales y en muchos casos no tenían naturaleza estatal, sino que se derivaban de la corrupción extrema de las funciones estatales y de una desviación militarista de los Estados identificados como tiránicos¹⁰⁰.

Esta situación creó las condiciones para que las preferencias del público coincidieran bastante con los términos de la Ampliación. Dos tercios de la población consideraban que el país debía desempeñar un papel activo en la escena internacional, lo que no incluía intervenir en los asuntos internos de otros Estados y emplear la fuerza cuando no hubiera intereses nacionales vitales en riesgo¹⁰¹. Los norteamericanos entendían, de igual forma, que el compromiso debía ser en activa colaboración con otros países y en el marco de organizaciones como las Naciones Unidas y la Alianza Atlántica. En general, era mayor la adhesión a la ONU que a la OTAN. Esa actitud estaba estrechamente vinculada a la creación de la coalición internacional para liberar a Kuwait, pero tres años después de la Guerra del Golfo, más del 60% de los estadounidenses seguía teniendo una opinión favorable de las Naciones Unidas. Más de la mitad apoyaba la participación de tropas norteamericanas en operaciones de paz bajo mandato de la organización; y un 44% estaba dispuesto a que sus hombres fueran comandados por un general de otra nacionalidad -la misma proporción de los que se oponía-. Así mismo, un 51% estimaba que el fortalecimiento de la ONU era un objetivo "muy importante" de Política Exterior¹⁰².

⁹⁹RIELLY, J. (ed), *Op. Cit.*, 1995, pp. 9-12.

¹⁰⁰ LAKE, A., "Confronting Backlash States", *Foreign Affairs*, vol. 73, nº 2, marzo-abril de 1994, pp. 45-55. Entonces se hablaba de *backlash states*, noción que introdujo el consejero de Seguridad Nacional. Anthony Lake incluyó es esa categoría a Cuba, Irán, Irak, Libia y Corea del Norte. En mayo de 1986, el presidente Reagan ya se había referido a países que no calificaban como grandes potencias pero que, en razón de su considerable potencial para el desarrollo de armas de destrucción masiva, constituían un peligro para el mundo libre. Libia fue el primer "rogue regime" de la historia. Ver, WOOLLEY, J. y PETERS, G., *The American Presidency Project* (online), University of California, Santa Barbara (CA). Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=37214> (enero de 2006).

¹⁰¹ EICHENBERG, R., "Victory Has Many Friends: US Public Opinion and the Use of Military Force, 1981-2005", *International Security*, vol. 30, nº1, verano de 2005, pp. 140-177.

¹⁰² RIELLY, John (ed), *Op. Cit.*, 1995, pp. 13-18.

La mayoría aprobaba, igualmente, la opción del Gobierno por potenciar la faceta económico-comercial de las relaciones internacionales frente a la dimensión militar. En 1994, la mitad de los ciudadanos creía que el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) era “esencialmente bueno” para Estados Unidos, frente al 31% que pensaba lo contrario. De hecho, para tres cuartas partes de los norteamericanos, México era uno de los cinco países donde había más intereses nacionales vitales comprometidos. Era la primera vez que un país latinoamericano entraba en esa categoría.

1.2.2 Compromiso comedido

La ausencia de entidad del enemigo fue rentable para el Gobierno en el debate sobre la suficiencia del gasto militar, pero dificultó los intentos de ganar el respaldo popular hacia una Política Exterior más comprometida, por ejemplo, cuando se decidió intervenir en los Balcanes¹⁰³. Con la desastrosa retirada de Somalia¹⁰⁴ y un fortalecimiento de la sensación de seguridad, prosperidad y confianza, el internacionalismo pragmático de los estadounidenses tendió hacia un compromiso comedido (*guarded engagement*). Los partidarios de un papel internacional más activo experimentaron un ligero retroceso -aunque siguieron estando por encima del 60%-, pero tampoco aumentó la proporción de quienes preferían un repliegue, sino que lo hizo el número de indecisos -del 6% al 11%-¹⁰⁵. En ese contexto, las autoridades se vieron obligadas a introducir un matiz retórico en la fórmula del compromiso selectivo; empezó a hablarse de compromiso pacífico (*peaceful engagement*) lo que les permitía enfatizar el carácter humanitario de las operaciones.

¹⁰³ JENTLESON, Bruce y BRITTON, Rebecca, “Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Public Opinion on the Use of Military Force”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, n° 4, agosto de 1998, pp. 395-417. Sobre la actitud de los estadounidenses ante la Guerra de Bosnia ver KULL, Steven (dir), *US Public Attitudes on US Involvement in Bosnia*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, mayo de 1994; y frente al conflicto en Kosovo: *Americans on Kosovo: A Study of US Public Attitudes*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies / Center on Policy Attitudes, mayo de 1999.

¹⁰⁴ La crisis de Somalia constituyó un escarmiento y el prototipo de intervención exterior que no debía repetirse. Desplegados en un país desconocido y hostil, sin mandato claro y sin estrategia militar, los 25.000 soldados enviados en diciembre de 1992 para respaldar la Fuerza Operativa Unificada de la ONU, se vieron enzarzados en una guerra sin frentes y altamente peligrosa. Los desastrosos combates en Mogadiscio en octubre de 1993 -cuando 500 somalíes y 18 soldados de operaciones especiales perecieron en el curso de una operación contra la milicia del señor de la guerra Muhammad Farah Aydid- resultaron decisivos para que Bill Clinton, muy perjudicado por las imágenes de los cadáveres de los soldados arrastrados por la turbamulta enardecida, ordenara la retirada general. Sobre la cobertura de la intervención en Somalia y del incidente que motivó la salida de las tropas norteamericanas al respecto véase CORI, Dauber “Image as Argument: The Impact of Mogadishu on US Military Intervention”, *Armed Forces & Society*, vol. 27, n° 2, 2001, pp. 205-229; y KULL, Steven (dir), *US Public Attitudes on Involvement in Somalia*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, octubre de 1993; y PIZARROSO QUINTERO, Alejandro, *Nuevas Guerras. Vieja Propaganda*, Madrid, Cátedra 2005, pp. 149-159.

¹⁰⁵ RIELLY, J. (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy, 1999*, Chicago, The Chicago Council of Foreign Relations, pp. 11-12. Véase también: KULL, S., (dir), *An Emerging Consensus: A Study of American Public Attitudes on America's Role in the World*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies / Center on Policy Attitudes, julio de 1996; y *Misreading the American Public on International Engagement: A Study of Policymakers' Perceptions and Public Attitudes*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies / Center on Policy Attitudes, octubre de 1996; y CLARK, R., DAUTRICH, K., MURRAY, S., et al. “Rereading the Public: Isolationism and Internationalism Revisited”, *International Studies Perspectives*, vol. 1, n° 2, 2000, pp. 195-205.

Paralelamente, el consejero de Seguridad Nacional llevó a cabo el primer ejercicio de precisión de las amenazas y en 1996 ofreció una relación de las más significativas: (a) enemigos de la paz en Oriente Próximo, (b) violencia étnico-religiosa, (c) Estados hostiles o reactivos, (d) proliferación de armas de destrucción masiva, (e) crimen organizado, (f) narcotráfico, (g) deterioro ambiental¹⁰⁶. Poco después, el Pentágono estableció en función de esas categorías tres 'niveles de eficacia': prevenir las amenazas; disuadir las amenazas emergentes; y, por último, vencer las amenazas que estallan en forma de conflicto.

Finalmente, en el otoño de 1997 el nuevo secretario de Defensa dio un nuevo paso en el camino de la precisión. William Cohen estableció 'regiones de importancia mayor para la seguridad' e identificó la 'inestabilidad' como el enemigo, lo que además hizo posible introducir cambios en el planeamiento presupuestario del Pentágono.

En realidad, la abstracción siguió siendo la norma, pero esos cambios conceptuales le permitieron al Gobierno mantener altos los índices de internacionalismo de su opinión pública y, en consecuencia, lograr que ésta diera el visto bueno al giro exterior dado por la Administración Clinton en su segunda etapa en la Casa Blanca. Ni siquiera hubo que debilitar la percepción de seguridad de los norteamericanos -de lo contrario no habría podido sostener su política de austeridad en el gasto militar- ya que la búsqueda de una mayor exactitud siempre estuvo guiada por una lógica muy clara: tanta como sea posible, pero el mínimo necesario.

Hay dos hechos que confirman el acierto del Gobierno en los tiempos y alcance de la definición de las amenazas. En primer lugar, a finales de los noventa, los ciudadanos tenían más confianza que sus gobernantes en un fortalecimiento del liderazgo estadounidense en los próximos diez años. Y, segundo, la tendencia a asociar la ausencia de crisis internacionales a una gestión exterior exitosa: el "presidente doméstico" concluyó su mandato de ocho años como uno de los jefes de Estado mejor evaluados por la opinión pública desde el punto de vista de su agenda exterior, superando a Bush padre, Reagan y quien fuera su gran referente político: John Kennedy¹⁰⁷.

1.3 EL DEBATE EN EL ÁMBITO ACADÉMICO

Si en la comunidad académica la Guerra Fría impulsó y sostuvo cuatro décadas de intensa actividad intelectual, la gran cantidad de interrogantes estratégicas planteadas al final de la misma hacía previsible que desempeñara un papel activo en el tercer debate histórico sobre la seguridad. No sólo por la tradición política anglosajona de buscar respuestas en el ámbito científico -es habitual que muchas funciones ejecutivas sean desempeñadas por personas venidas de las universidades- también porque las necesidades de una superpotencia obligada

¹⁰⁶ Discurso pronunciado por el consejero de Seguridad Nacional el 6 de marzo de 1996 en la Universidad George Washington. LAKE, A., "Defining Missions, Settling Deadlines", *US Department of State Dispatch*, vol. 7, n° 18, abril de 1996.

¹⁰⁷ RIELLY, John (ed), *Op.Cit.*, 1999, pp.35-40.

a preservar su liderazgo imponían pasar rápidamente desde los planos epistemológico y ontológico al operativo¹⁰⁸.

Por supuesto estaba muy presente la cuestión del papel estadounidense en el nuevo orden internacional; de hecho, fue la que acabó imponiéndose. Pero también fueron objeto de estudio y discusión el *dividendo de la paz* y la suficiencia del gasto militar; el significado estratégico de los países en desarrollo; el auge de los nacionalismos y el factor étnico-religioso como nueva amenaza; el futuro de la OTAN; la orientación multilateral o unilateral de la Política Exterior; defensa colectiva o seguridad colectiva; la distribución de las cargas estratégicas con los países aliados; y el impulso a la democracia liberal y los derechos humanos.

Aunque sea de forma breve es importante dejar constancia de la discusión que se produjo entonces sobre la vigencia del Realismo. Tras el final de la Guerra Fría, las escuelas adscritas a ese paradigma académico, sobre todo la corriente estructural o neorrealista, se vieron enfrentadas a fuertes críticas. Los teóricos tributarios del Liberalismo argumentaban que esos investigadores identificaban con precisión la estructura de base y los obstáculos que impiden la cooperación entre Estados, pero su enfoque ocultaba los medios para atenuar la lucha por el poder. Con la desaparición de la amenaza soviética se avecinaba, según los liberales, el milenio de la democracia, los mercados abiertos y la paz. Durante la campaña presidencial de 1992, Bill Clinton llegó a decir que en un mundo en el que la libertad, y no la tiranía, era la regla las políticas basadas en cálculos de poder no tenían sentido¹⁰⁹.

Algunas llamadas de atención vinieron desde el mismo entorno realista; fueron impulsadas por la falta de previsión ante el colapso de la Unión Soviética y el final pacífico de la Guerra Fría. Los llamados realistas neoclásicos lo atribuían a que la perspectiva estructural elaboraba análisis excesivamente genéricos, en los que casi nunca se tenía en cuenta las circunstancias específicas de cada Estado. Una 'teoría de la política internacional' era menos funcional para el *establishment* que una 'teoría de la política exterior', formulada para un Estado concreto y en cuya enunciación interactuaban variables sistémicas y domésticas¹¹⁰.

Otro grupo de realistas, con una perspectiva más próxima a la vertiente clásica que a la estructural, se apartó de la rigidez estatocéntrica de ésta última. Por supuesto siguieron

¹⁰⁸ Sobre la relación entre el estamento político y el mundo académico en la formulación y ejecución de la Política Exterior véase, LAWRENCE, Philip, "Strategy, Hegemony and Ideology: the Role of Intellectuals", *Political Studies*, vol. 44, n° 1, marzo de 1996, pp. 44- 59.

¹⁰⁹ Discurso de Bill Clinton en Milwaukee (WI) durante la campaña electoral de 1992. En "Building Lines of Partnership and Brigades to the Future" *The New York Times*, 10 de julio de 1997.

¹¹⁰ Para profundizar en el debate sobre la vigencia del Realismo. Ver, BALDWIN, D., *Neorealism and Neoliberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993; BUZAN, Barry, "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School" en *International Organizations*, vol. 47, n° 3, verano de 1993, pp. 327-352; MASTANDUNO, Michael, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after de Cold War" *International Security*, vol. 21, n° 4, primavera de 1997, pp. 49-88; WALT, Stephen, "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, primavera de 1998, pp. 29-46; MEARSHEIMER, John, "Realism, the Real World and the Academy" en BRECHER, M. y HARVEY, F. (ed) *Realism and Institutionalism in International Studies*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002, pp. 23-33; y ROSE, Gideon, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, Vol. 51, N° 1, octubre de 1998, pp. 144-172.

describiendo el mundo en términos de lucha por el poder, pero predecían la formación de coaliciones, y prescribían prudencia en la política exterior¹¹¹.

Pese a las diferencias entre escuelas teóricas y dentro de éstas, todas se enfrentaban a la misma pregunta: ¿Qué debería hacer Estados Unidos con su poder? Y, a las mismas dudas manifestadas por la clase política: ¿Promover un marco de seguridad colectiva real y eficaz? ¿Usar todos los medios a su disposición, incluida la fuerza, para expandir la democracia liberal? ¿Seguir combatiendo los nacionalismos económicos y luchando contra la proliferación nuclear? ¿O debería olvidarse de todos esos objetivos y adoptar una postura aislacionista, traer de vuelta las tropas desplegadas, disfrutar de la prosperidad que le ofrece su inmenso mercado y concentrarse en sus propios problemas?¹¹²

Para hallar respuestas, más que paradigmas la comunidad científica construyó imágenes del sistema internacional que se pueden agrupar en dos esquemas: imagen multipolar e imagen unipolar.

1.3.1 La perspectiva de un mundo multipolar

A principios de los noventa, la opinión más extendida era que la Bipolaridad sería sustituida por un orden multipolar. Aunque la URSS había desaparecido, se sostenía que la unipolaridad no duraría lo suficiente como para ser considerada un orden estructural¹¹³.

La **escuela neorrealista** esgrimía el elevado potencial de conflictividad de una estructura semejante, ya que a mayor concentración de poder en un actor hegemónico mayor presión sobre los actores en auge para restaurar el equilibrio de poder. A su vez, este aumento de la competencia lleva al actor hegemónico a ejercer su poder de forma maximalista, y la desestabilización geopolítica que eso genera conduce a la multipolaridad¹¹⁴.

Algunos neorrealistas no cuestionaban que la concentración de poder favoreciera la paz, sin embargo dudaban de la capacidad de Washington para asumir las cargas que imponía una presencia estratégica a escala global. Invocar el principio de fungibilidad¹¹⁵ era suficiente para que las fortalezas y debilidades del sistema estadounidense –sobre todo las económicas– fueran motivo de inquietud. En primer lugar, se aceptaba que la dinámica de equilibrio de poder tiene un elevado coste material para el actor hegemónico, y que antes o después el desgaste provocado por la sobreextensión estratégica se trasladaría al plano militar y finalmente al geopolítico. Segundo, a medida que se reducen los polos de poder

¹¹¹ HUNTINGTON, S., "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 2, marzo-abril de 1999, pp. 35-49.

¹¹² ART, R., *Op. Cit.*, 1991, pp. 5-53.

¹¹³ WOLFORTH, William, "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, vol. 24, n° 1, verano de 1999, pp. 5-41

¹¹⁴ WALTZ, Kenneth, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18, n° 2, otoño de 1993, pp. 44-79 ; LAYNE Christopher, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security*, vol. 17, n° 4, primavera de 1993, pp. 5-51; "Supremacy Is America's Weakness" *Financial Times*, 13 de agosto de 2003; MASTANDUNO M., *Op. Cit.*, 1997, pp. 49-88.

¹¹⁵ El principio de fungibilidad entiende que las fuentes materiales y militares del poder estatal no son inagotables. Al respecto véase, ART, Robert, "Force and Fungibility Reconsidered," *Security Studies*, vol. 8, n° 4, verano de 1999, pp. 184-190.

mayor es la dependencia del actor hegemónico de su fortaleza y sus capacidades endógenas para seguir manteniendo su estatuto¹¹⁶.

Las fuentes del comportamiento de los Estados también fueron motivo de discrepancia. Los *neorrealistas defensivos* afirmaban que el sistema internacional crea las condiciones para una conducta moderada y razonable de los Estados, que buscan maximizar su seguridad y no su poder. Una conducta que busca incrementar el poder es el resultado de un error de percepción por parte de los líderes o de disfunciones domésticas, pero no de los imperativos del sistema, por tanto, la tendencia a la agresión puede curarse si se corrigen esas disfunciones endógenas. Para ellos, el poder hegemónico no sólo descansa en las capacidades militares, sino también en la aceptación de las normas y valores que promueve el líder del sistema, lo cual contribuye además a reducir la percepción de amenaza entre los miembros del mismo. Para preservar su liderazgo Washington tendría que ser capaz de suscitar la adhesión de los demás actores internacionales, de forma que éstos estuvieran dispuestos a seguirle (*bandwagon*)¹¹⁷.

Los *neorrealistas ofensivos* consideraban, en cambio, que los Estados buscan ante todo maximizar su poder relativo, porque ningún margen de seguridad es suficiente, menos aún en el largo plazo. En una dinámica caracterizada por la competencia y la anarquía su seguridad y la estabilidad del sistema dependen, en última instancia, del poder militar. Respecto a la hegemonía estadounidense, estos investigadores sostenían que los otros miembros del sistema darían su visto bueno por las garantías económicas y de seguridad que ofrece su liderazgo y, en caso extremo, porque no les quedaba otra opción¹¹⁸.

Los **teóricos liberales** estaban menos obsesionados con el potencial de conflictividad y creían que el final de la Guerra Fría abría las puertas a una serie de instrumentos que ayudarían a mitigar las fricciones entre Estados¹¹⁹. No descartaban la vigencia del equilibrio de poder tradicional o la condición dominante de los actores estatales, pero introducían algunos matices.

En primer término consideraban que el equilibrio de poder clásico tenía una serie de limitaciones, ya que se apoyaba esencialmente en el potencial militar. La creciente interdependencia entre Estados había creado las condiciones para que surgieran nuevas variables de poder -la tecnología, la educación o el crecimiento económico- que coexistían con las más tradicionales. En ese nuevo entorno, el desafío de una potencia hegemónica no

¹¹⁶ KUPCHAN, Charles, "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration and the Sources of a Stable Multipolarity" en *International Security*, vol. 23, n° 2, otoño de 1998, pp. 40-79; LAYNE C., *Op. Cit.*, 1993, pp. 5-51.

¹¹⁷ ART, R., "Geopolitics Updated: the Strategy of Selective Engagement", *International Security*, vol. 22, n° 3, invierno de 1998/99, pp. 79-113.; LAYNE, C., "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy" *International Security*, vol. 22, n° 1, verano de 1997, pp. 86-124; "Off-shore Balancing Revisited" *The Washington Quarterly*, vol. 25, n° 2, primavera de 2002, pp. 233-248; JOFFE, J., *Op. Cit.*, 1995, pp. 94-117; MASTANDUNO, M., *Op. Cit.*, 1997; y WALT, S. "The Limits of US Power" , *Bulletin of the Anatomic Scientist*, vol. 55, n° 2, marzo-abril de 1999, pp. 44-48.

¹¹⁸ MERSHEIMER, J., "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, vol. 11, n° 4, verano de 1990, pp. 50-56; MERSHEIMER, J. y VAN EVERA, S. "When Peace Means War", *The New Republic*, 18 de diciembre de 1995, pp. 16-21; JERVIS, Robert, "International Primacy. Is the Game Worth the Candle?" *International Security*, vol. 17, n°4, primavera de 1993, pp. 52-67; "The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?" *International Security*, vol. 16, n° 3, invierno de 1992-1993, pp.39-73.

¹¹⁹ WALT, Stephen, *Op. Cit.* 1998, pp. 29-46.

era tanto la emergencia de competidores estratégicos como adquirir la capacidad de controlar el sistema internacional al menor coste posible¹²⁰.

No desconocían que Estados Unidos arrastrara una serie de deficiencias endógenas, pero no adherían la tesis declinista, precisamente porque la naturaleza del poder había cambiado. Las nuevas variables permitían que Washington siguiera ejerciendo el control del sistema con menores costes, materiales evidentemente, pero también políticos y geopolíticos.

Respecto a los Estados como actores internacionales principales, los liberales no pasaban por alto esa condición, pero destacaban el surgimiento de nuevos actores no estatales que en ocasiones eran más importantes que otros Estados, bien como amenazas – terrorismo y crimen organizado- bien como bazas estratégicas -empresas multinacionales y organizaciones intergubernamentales -¹²¹.

La interdependencia, así como la aparición de nuevos actores, amenazas y variables de poder forzaba un cambio de estrategia. Por supuesto que en un sistema donde cada Estado debe garantizar su seguridad (*self-help system*) el poder militar seguía siendo la última barrera defensiva, pero en el orden de la post Guerra Fría las grandes potencias serían más proclives a cooperar en términos de ganancias relativas¹²², por ejemplo para enfrentar los problemas derivados del cambio climático, las epidemias, el comercio ilegal de drogas y armamento, el terrorismo o la proliferación nuclear. De esta forma, se irían sentando las bases de un marco de multilateralidad.

A partir de aquí, los liberales diferían en las expectativas de estabilidad puestas en el multilateralismo. Los partidarios de la llamada **geoeconomía** preveían que en el nuevo entorno de seguridad, la rivalidad entre Estados ya no se expresaría mediante una *lógica de conflicto*, porque la competencia militar se transformaría en competición económica entre las mayores potencias industriales –por los mercados, las materias primas, el trabajo de alto valor añadido o las tecnologías avanzadas-. En un sistema de esas características:

“... los capitales invertidos o canalizados por el Estado equivalen a la potencia de fuego; las subvenciones al desarrollo de productos corresponden a los avances del armamento; el acceso a los mercados con la ayuda del Estado sustituye las bases y destacamentos militares desplegados en el extranjero, al igual que la *influencia diplomática*”¹²³.

¹²⁰ NYE, J., “Soft Power”, *Foreign Policy*, otoño de 1990, pp. 153-171.

¹²¹ WALT, S., *Op. Cit.*, 1998, pp. 29-46.

¹²² Hasta entonces, el predominio de la lógica del *equilibrio de poder* desaconsejaba cualquier marco de relación que no se tradujera en ganancias absolutas: por ejemplo, si un acuerdo de libre comercio entre las grandes potencias X e Y preveía para X un crecimiento anual del PIB del 5% y del 7% para Y, mientras que sin ese acuerdo cada uno podía aspirar a un crecimiento anual del 3%, X debería rechazar el acuerdo propuesto, a pesar de la ganancia relativa de dos puntos de PIB.

¹²³ Ver, LUTTWAK, Edward, “From Geopolitics to Geo-Economics”, *The National Interest*, nº 20, verano de 1990, pp. 17-19. Para profundizar en el enfoque geoeconómico de las relaciones internacionales Ver GILPIN, R., *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, 2001; *The Challenge of Global Capitalism: the World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, 2002; THURLOW, Lester, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among*

En el paso de la geopolítica a la geoeconomía, se creaban en efecto las condiciones para la multilateralidad, pero ésta no era sinónimo de armonía del sistema, ya que se desplegaría conforme a las líneas trazadas por las grandes potencias industriales – presumiblemente las de la Tríada más China e India-. Por otra parte, se reconocía que seguirán existiendo fuertes desigualdades económicas y tecnológicas entre países ricos y pobres e, incluso, dentro de las sociedades desarrolladas¹²⁴.

Otro grupo de liberales, los llamados **institucionalistas**, presentaban un enfoque que concedía más importancia a la multilateralidad. Consideraban que las organizaciones internacionales fortalecerían el marco de multilateralismo creado por la interdependencia, bien ampliando el abanico de intereses de los Estados, bien creando espacios para la cooperación o las acciones colectivas. Así mismo, estos nuevos actores ayudarían a proyectar la influencia de los actores estatales a un menor coste a la vez que con ganancias de legitimidad. Desde esta perspectiva, Washington podía, por ejemplo, garantizar su seguridad energética racionalizando el consumo doméstico, incrementando sus reservas estratégicas o apoyando iniciativas de cooperación en una institución como la Agencia Internacional de Energía, en lugar de mantener desplegada la V Flota en el Golfo Pérsico.

Su enfoque era más optimista que el precedente, porque las instituciones se entendían como regularidades de comportamiento que entrañaban reglas y principios que con el tiempo apaciguarían la lucha por el poder. Se cree que estas organizaciones podían influir en el comportamiento de los Estados reduciendo la posibilidad –y el riesgo- de deslealtad por parte de algunos miembros. Asimismo, estructurando y facilitando mecanismos de negociación y transacción entre los Estados en un ámbito de interés específico, de forma que fuera fácil lograr un equilibrio entre las pérdidas y ganancias relativas de cada una de las partes¹²⁵.

De todos los enfoques liberales, el que más se apartaba de las tesis neorrealistas era el que ofrecía la **teoría de la paz democrática**. En este caso, la premisa fundamental sostenía que las democracias pocas veces entran en guerra, precisamente porque son democracias. En consecuencia, su extensión era la clave de la estabilidad del sistema internacional. Se trataba, evidentemente, de una corriente que hunde sus raíces en la perspectiva kantiana de las relaciones internacionales y que en muchos aspectos recuerda la retórica idealista del presidente Woodrow Wilson¹²⁶. Sin embargo, sus investigadores no

Japan, Europe and America, Nueva York, Warner Books Editions, 1992; *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*, Nueva York, Penguin Books, 1996.

¹²⁴ PALACIO DE OTEIZA, Vicente, "La imagen imperial del nuevo orden internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 64, diciembre de 2003/enero de 2004; y MANN, Michael, *El imperio incoherente. Estados Unidos y el nuevo orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2004, pp. 63-96.

¹²⁵ Para una visión de conjunto de esta teoría Ver, KEOHANE, Robert, "International Institutions: Two Perspectives" *International Studies Quarterly*, vol. 32, nº 4, diciembre de 1988, pp. 379-396; KEOHANE, R., y MARTIN, Lisa, "The Promise of Institutionalist Theory" *International Security*, vol. 20, nº 1, verano de 1995, pp. 39-51; y WILLIAMSON, Richard, "Toward the 21st Century: The Future for Multilateral Diplomacy" *US Department of State Dispatch*, diciembre de 1988. Una perspectiva crítica es la que se encuentra en MEARSHEIMER, J., "The False Promise of International Institutions" *International Security*, vol. 19, nº 3, invierno de 1994/1995, pp. 5-49.

¹²⁶ Para profundizar en las tesis de esta corriente liberal pueden consultarse los siguientes autores: DOYLE, Michael, *Ways of War and Peace*, Nueva York, W.W. Norton, 1997; DOYLE, Michael y SAMBANIS,

llegaron a consensuar la noción de democracia; normalmente se incluía en esa categoría a los países cuyas autoridades accedían a sus cargos mediante algún procedimiento electoral, pero no se abordaron con claridad temas como la fortaleza institucional, la transparencia en la gestión pública o la participación ciudadana. Otros, como la solidez del estado de Derecho y el respeto de las libertades fundamentales, daban mucho juego retórico, pero nada más.

IMÁGENES MULTIPOLARES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

NEORREALISTAS	Defensivos	<ul style="list-style-type: none"> - los Estados buscan maximizar su seguridad - la hegemonía descansa en la preeminencia normativa y en la militar - preservación de la hegemonía mediante la adhesión de los otros actores al legado político, institucional y normativo del líder
	Ofensivos	<ul style="list-style-type: none"> - los Estados buscan aumentar su poder - la estabilidad del sistema internacional depende del poder militar - la hegemonía se manifiesta a través de la preeminencia militar - preservación de la hegemonía mediante la disuasión, coacción y el uso de la fuerza
LIBERALES	Geoeconomía	<ul style="list-style-type: none"> - la competencia militar se transforma en competencia económica - las grandes potencias industriales establecerán las reglas del juego
	Institucionalistas	<ul style="list-style-type: none"> - las OIG fortalecerán el marco de multilateralidad creado por la interdependencia - las OIG ayudan a proyectar la influencia de los actores mejor situados - a largo plazo las OIG apaciguan la lucha por el poder
	Teoría de la Paz Democrática	<ul style="list-style-type: none"> - las democracias pocas veces entran en guerra - su extensión es clave para la estabilidad del sistema

Fuente: elaboración propia

1.3.2 La perspectiva de un mundo unipolar

El consenso respecto a la imagen unipolar del sistema internacional fue ganando terreno a medida que se acercaba el fin de milenio. Es cierto que empezó siendo la propuesta de investigadores próximos al realismo neoclásico, pero a finales de los noventa había algunas versiones tributarias del neorrealismo y del liberalismo. Esta evolución coincidió también con el giro estratégico-diplomático de la Administración Clinton, al que ya se ha hecho referencia.

Aun a riesgo de simplificar, se puede definir la unipolaridad como una estructura de poder en la que las enormes capacidades de una superpotencia hacen imposible que las demás grandes potencias puedan contrarrestarla. La versión más tradicional presenta un sistema internacional anárquico, con supremacía de Estados Unidos, pero relativamente estable.

A diferencia del neorrealismo y del liberalismo, se consideraba que la unipolaridad es una estructura duradera y con bajo potencial de conflictividad. Los argumentos que justificaban una extensión temporal considerable eran esencialmente cuatro: (a) dada la

Nicholas, *Building Peace: Challenges and Strategies after Civil War*, Informe para el Banco Mundial, diciembre de 1999; RUSSETT, Bruce, "Alliance, Contiguity, Wealth, Political Stability: Is the Lack of Conflict Among Democracies a Statistical Artifact", *International Interactions*, vol. 17, n° 3, 1992, pp. 245-267; y STARR, Harvey, "Why Don't Democracies Fight One Another? Evaluating the Theory-Findings Feedback Loop", *Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 14, n° 4, 1992, pp. 41-57.

primacía económica, militar, tecnológica y geopolítica de Estados Unidos pasarían décadas antes de que un actor en auge estuviera en condiciones de disputarle su lugar en cualquiera de las categorías de poder; (b) el aislamiento geográfico le permitiría a Washington retener esas ventajas sin temer contrapuntos; (c) los candidatos a competidor estratégico –se señalaba expresamente a Japón, Alemania, China y Rusia- carecían a la vez de fortaleza y voluntad para alterar el *status quo*; (d) cualquier intento por parte de algún actor en auge de incrementar su poder relativo o fomentar alianzas hostiles a la preeminencia norteamericana generaría profundos desequilibrios regionales, antes de poner en peligro la condición hegemónica de Estados Unidos. Los más optimistas defensores de este orden creían que si Washington jugaba bien sus cartas, la unipolaridad podía durar tanto como la bipolaridad¹²⁷. Otros, sin embargo, alertaban del riesgo de aislacionismo, en el contexto de un clima social y político poco propicio para una presencia militar contundente en el exterior¹²⁸.

En cuanto al potencial de conflicto, los teóricos de la unipolaridad argumentaban que la magnitud de la brecha de poder que separa a Estados Unidos de los demás actores del sistema suponía la desaparición de una fuente importante de conflictividad. Por otra parte, la unipolaridad vigente –es decir con Washington como garante del orden internacional- reducía al mínimo la competencia entre otras potencias en auge. Como líder del sistema, éste tenía los medios y la voluntad de preservar un entorno estratégico favorable a sus intereses, por tanto limitaría la competencia entre potencias emergentes y evitaría el estallido de conflictos locales, si consideraba que éstos comprometían la estabilidad del conjunto del sistema.

A partir de la segunda mitad de los noventa, la imagen unipolar se fue enriqueciendo con las aportaciones de académicos realistas y liberales, que matizaron la imagen multipolar predominante. Neorrealistas como Kenneth Waltz, John Mearsheimer y Stephen Walt concedían que la unipolaridad norteamericana era indiscutible, pero insistían en que era un orden contra natura. Lo más seguro es que finalizara debido a los recursos limitados de Estados Unidos y a la reacción de otros Estados contra la amenaza (*balance of threat*) o el predominio de una sola superpotencia (*balance of power*). En ese escenario, su recomendación era que Washington se dedicara a contener desde la distancia a las grandes potencias euroasiáticas, en lugar de intervenir directamente en la competición que con toda seguridad se entablaría entre ellas. De esa forma, estaría en condiciones de preservar un equilibrio de poder global favorable con un margen mínimo de desgaste.¹²⁹

La perspectiva de Samuel Huntington reunía elementos del realismo clásico y de la tradición constructivista, en la medida en que el factor identitario –cultural, religioso o étnico-

¹²⁷ Ver WOHLFORTH, W., *Op. Cit.*, 1999, pp. 5-41; BROOKS, S. y WOHLFORTH, W., "American Primacy in Perspective", *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 4, julio-agosto de 2002, pp. 20-33.

¹²⁸ Ver KRAUTHAMMER, C., *Op. Cit.*, 1990, pp. 26.

¹²⁹ Ver MEARSHEIMER, J. "The Future of America's Continental Commitment", en LUNDESTAD, Geir (ed), *No End To Alliance: The United States and Western Europe*, Nueva York, St. Martin, 1998, pp. 221-242; "The Future of American Pacifier" *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 5, septiembre-octubre de 2001, pp. 46-61; WALTZ, K., "Intimations of Multipolarity", en HANSEN, B. y HEURLIN, B. (ed), *The New World Order*, Londres, Macmillan, pp. 1-18; "Globalization and American Power", *The National Interest*, primavera de 2000; y WALT, S., "American Primacy: Its Prospects and Pitfalls" *Naval War College Review*, vol. LV, n° 2, primavera de 2002, pp. 9-28. Ver también la propuesta de 'balance exógeno' formulada por Layne, aunque él descarta la vigencia de la unipolaridad: LAYNE, C., *Op. Cit.* 1997, pp. 86-124; y *Op. Cit.*, 2002, pp. 233-248.

y las percepciones mutuas determinaban la acción política. Este autor describía el momento unipolar como una combinación de multipolaridad y unipolaridad (*uni-multipolar*), y predecía que se iría debilitando progresivamente, no tanto por la emergencia de un competidor sino porque la Política Exterior de Washington había conducido al país a un trance de soledad y deslegitimación. A su juicio, la hegemonía estadounidense enfrentaba dos problemas. Primero estaba el hecho de que, aun siendo el actor estatal más poderoso, no lo era tanto como para prescindir de las otras grandes potencias –Francia y Alemania; Rusia, China e India; Irán; Brasil; Sudáfrica y Nigeria – ni siquiera de algunas potencias secundarias –Reino Unido, Japón, Pakistán, por ejemplo-¹³⁰.

En segundo lugar, estaba la percepción de Estados Unidos por el resto de la comunidad internacional. De padecer el ‘síndrome de la potencia benevolente’ el país se había convertido en un líder arrogante y unilateral (*the rogue superpower*), lo que aceleraría el advenimiento de la multipolaridad, una vez que las potencias mayores se coaligaran para contrarrestarle¹³¹.

En consecuencia Huntington rechazaba políticas basadas en el unilateralismo y, en su lugar, se mostraba partidario de cooperar con las grandes potencias para resolver los asuntos de impacto global. Desvanecida la unipolaridad –cuestión que no ponía en duda-, las buenas relaciones con Europa Occidental serían fundamentales para evitar la soledad norteamericana. En el marco de un repliegue discreto, desaconsejaba una alianza con Europa del Este y dejaba, igualmente, de lado los otros dos pilares del sistema estratégico norteamericano de post guerra –Japón e Israel-, marcados por la diferencia cultural y confesional¹³².

La visión unipolar de Zbigniew Brzezinski era, probablemente, la más ecléctica, pero también la de mayor pureza estratégica. En ella se podía distinguir elementos de la tradición realista que coexistían con otros procedentes del liberalismo político y de la geoconomía.

De acuerdo con esta imagen, la hegemonía estadounidense no estaría en peligro, pero eso no quiere decir que el liderazgo de Washington estuviera asegurado en razón de su propio potencial. Prolongar su condición de actor más privilegiado del sistema dependería de la habilidad –y voluntad- de los estrategas norteamericanos para institucionalizar marcos de cooperación global y mantener el control de Eurasia.

Brzezinski consideraba que la formulación de una Política de Seguridad Exterior eficaz partía por el reconocimiento de que globalización significa esencialmente interdependencia. Naturalmente, daba por descontada la voluntad de Washington de mantener su compromiso (*engagement*) con la evolución del sistema internacional, pero el reconocimiento al que se refería no suponía abrir las puertas de par en par al multilateralismo; se trataba de que la acción exterior, en general, y la agenda estratégica, en particular, fueran lo suficientemente flexibles como para respetar la “semiautonomía de los demás Estados”¹³³. Sobre todo del eje

¹³⁰ HUNTINGTON, S., *Op. Cit.*, 1999, pp. 35-36.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 37-40.

¹³² HUNTINGTON, S., “The Clash of Civilizations”, *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, 1993, pp. 68-83

¹³³ BRZEZINSKI, Z., *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Paidós, 1998, pp. 30, 198 y ss.

Alemania-Francia, China y Rusia. Y es que para el ex consejero de Seguridad Nacional, Eurasia continuaba siendo el mayor imperativo estratégico de cualquier actor internacional con voluntad hegemónica global. Esa convicción ya existía durante la Guerra Fría¹³⁴, aunque en este caso se aceptaba que el núcleo geoestratégico se había desplazado desde Europa hacia la zona oriental de Asia -. En este inmenso ámbito territorial la tarea más urgente sería asegurarse de que ningún país, o bloque de países, adquiriera la capacidad de expulsar a Estados Unidos o, incluso, de mermar su papel decisivo como factor de equilibrio¹³⁵.

De este modo, las orientaciones estratégicas que formulaba Brzezinski para la post Guerra Fría no se apartaban demasiado de las establecidas durante la Bipolaridad: instauración de un sistema de seguridad colectiva, con la OTAN y el Tratado de Seguridad con Japón; incremento de su actividad en la cooperación regional y en las organizaciones internacionales; promoción de los regímenes democráticos; refuerzo de una arquitectura constitucional y jurídica global¹³⁶.

La última imagen unipolar a la que se hará referencia en este epígrafe es la que se ajusta con más precisión a la **Primacía**, que como formulación político-estratégica sólo adquirió entidad a partir de la presidencia de George W. Bush. En esta visión, que pasa por alto nociones fundamentales del Realismo, la unipolaridad se acentúa tanto que termina por hacer irrelevantes a las otras potencias, rompiendo el mecanismo de equilibrio de poder e instaurando una jerarquía. Inspirándose en la división del mundo formulada por el diplomático inglés Robert Cooper¹³⁷ a mediados de los noventa, esta imagen de la unipolaridad presentaba un sistema internacional caracterizado por la primacía estadounidense, donde son frecuentes las intervenciones unilaterales para imponer la democracia en las zonas premoderna y moderna.

Como en casi todas las imágenes tributarias del Realismo, el vínculo transatlántico también es objeto de especial atención. Pero en este caso, la previsión es que se vaya debilitando cada vez más. Las desavenencias entre la postmoderna Europa -que opta por la cooperación y la diplomacia- y el moderno Estados Unidos- que confía más en el uso de sus capacidades militares para hacer valer su condición de actor dominante- se irán agudizando con el paso del tiempo sobre todo por las diferencias de poder militar. A pesar de que

¹³⁴ Ya que en la Guerra Fría, el lugar donde se generaba la amenaza se ubicaba geográficamente en el corazón del continente Eurasiático, el sistema defensivo estadounidense debía obligatoriamente materializarse teniendo a Eurasia como objetivo. El despliegue de la Contención se hizo conforme a la *Teoría del Rimland*, formulada por el profesor de Geografía de Yale, Nicholas Spykman: "quien controla el *Rimland* controla Eurasia y quien controla Eurasia controla los destinos del mundo". En la visión de Spykman -que había corregido la propuesta del inglés Halford Mackinder y retomaba conceptos de Alfred Mahan- el *Rimland* era el objeto central de la estrategia para el control mundial, en torno al cual se debería trazar un cerco para contener la amenaza ideológica y militar comunista. El *Rimland* estaba conformado por Europa Occidental, Oriente Próximo, la península Arábigas, Irán, Turquía, India y Pakistán, el sudeste de Asia, parte de China, la península de Corea, Japón y la parte costera de Rusia Oriental. También se le conoce como *Teoría del Perímetro de Seguridad*.

¹³⁵ BRZEZINSKI, Z., *The Geostrategic Triad. Living with China, Europe and Russia*, Centre for Strategic and International Studies, Washington DC, CSIS Press, 2001.

¹³⁶ Ver BRZEZINSKI, Z., *Op. Cit.*, 2004.

¹³⁷ Cooper estructura el mundo de la post Guerra Fría en tres esferas: premoderna -estados fallidos y canallas-, moderna -Estados Unidos, China, India y Brasil- y postmoderna -Europa-. Ver, COOPER, Robert, *The Postmodern State and the World Order*, Londres, Demo, The Foreign Policy Centre, 1996, pp. 7-43; "The Postmodern State", *Re-ordering the World: The Long-term Implications of Septiembre 11th*, Londres, The Foreign Policy Centre, 2002.

comparten un mismo fin –ampliar y consolidar la comunidad de democracias de libre mercado-, este desfase daría lugar a profundos desacuerdos en las estrategias a adoptar, la valoración de las amenazas, la elección de los medios para afrontarlas, y la utilidad y moralidad del poder¹³⁸. Mientras los estadounidenses ven la mayor amenaza en las armas de destrucción masiva, el terrorismo y los *rogue states*, los europeos la ven en el conflicto étnico, la migración, el crimen organizado, la pobreza y la degradación ambiental.

Europa ignora que, fuera de su limitado mundo postmoderno, el sistema internacional sigue siendo esencialmente anárquico y que continúan existiendo actores estatales y no estatales que amenazan su supervivencia. En buena medida eso se debe a que durante toda la Guerra Fría, Washington ejerció un liderazgo benevolente que proporcionó a sus aliados europeos extraordinarias garantías de seguridad mediante alianzas militares y a través de su vasto potencial nuclear. Tales peligros sólo pueden ser combatidos militarmente y, ya que el remanso de paz europeo le está vedado, Estados Unidos tendrá que actuar en solitario para conservar su hegemonía y establecer un orden internacional pacífico, a través de su aceptación generalizada como única superpotencia¹³⁹.

Resulta imposible pasar por alto la inspiración *reaganiana* de algunos elementos de esta imagen. Fue precisamente en la Doctrina Reagan donde por vez primera se vinculó el terrorismo con las armas de destrucción masiva en el contexto de los países del Tercer Mundo. Agresión regional, apoyo al terrorismo y búsqueda de estos arsenales definían a los *rogue states*. La noción de combatir el terrorismo era central en la Doctrina Reagan y ya entonces se entendía como una guerra total. A los habituales aspectos económicos, políticos y militares se añadieron otros ideológicos y psicológicos. La retórica empleada para vender las intervenciones en el Tercer Mundo hay que situarla en el contexto del 'síndrome de Vietnam'. En ella se exaltaba la universalización de valores que son percibidos como esenciales en la sociedad norteamericana lo que permitía contrarrestar el antibelicismo del síndrome. Las intervenciones en países que fomentaban o apoyaban el terrorismo quedaban así justificadas, porque Estados Unidos tenía la responsabilidad moral de defender la causa de la democracia y la libertad, más allá de los imperativos de su propia seguridad nacional. El contenido del discurso no difiere mucho del actual¹⁴⁰.

La premisa estratégica *Peace through Strength*, que sintetiza la lógica de seguridad de la *era Regan*, evoluciona en la post Guerra Fría hasta convertirse en *Peace through Primacy*: Washington abandona su posición de potencia hegemónica benigna y es conducido a una situación de Primacía Imperial, aunque en este caso es importante dejar muy claro que la noción de *Imperio* no se refiere tanto a una relación de dominio y subordinación entre un

¹³⁸ KAGAN, R., "The Benevolent Empire", *Foreign Policy*, n° 111, verano de 1998, pp. 24-35; "Power and Weakness. Why the United States and Europe See the World Differently" *Policy Review*, n° 113, junio-julio de 2002, pp. 3-26.

¹³⁹ KAGAN, R., *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2003; "America's Crisis of Legitimacy", *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 2, marzo-abril de 2004, pp. 65-87; *America & the World: the Crisis of Legitimacy*, The 21st Annual John Bonython Lecture, Centre for Independent Studies, 2004.

¹⁴⁰ Ver por ejemplo el lenguaje empleado en. KAGAN, R. y KRISTOL, W., *Op. Cit.*, 1995, pp. 18-32; y *Op. Cit.*, 2005, pp. 97-117.

centro hegemónico y una periferia, como a la naturaleza y ejercicio del poder¹⁴¹. La Primacía descarta un liderazgo basado en la preeminencia normativa (*auctoritas*) y, en su lugar, opta por uno apoyado en la preeminencia militar (*potestas*). Este paso de una 'hegemonía centrípeta' a una 'hegemonía centrífuga' se atribuye a que en la post Guerra Fría Estados Unidos carga en solitario con la responsabilidad de garantizar el bienestar y la estabilidad del sistema internacional.

IMÁGENES UNIPOLARES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Unipolaristas	<ul style="list-style-type: none"> - la unipolaridad es una estructura duradera y con bajo potencial de conflictividad - ningún actor está en condiciones de disputarle el liderazgo a EEUU - el aislamiento geográfico refuerza el liderazgo estadounidense
K. Waltz, J. Mearscheimer S. Walt	<ul style="list-style-type: none"> - la unipolaridad es un hecho, pero es un orden contra natura - los recursos de EEUU son limitados (principio de fungibilidad) - o a la reacción de las otras potencias del sistema contra la amenaza o el predominio de una sola superpotencia
Samuel Huntington	<ul style="list-style-type: none"> - debilitamiento progresivo del orden unipolar (uni-multipolaridad) - peligro de deslegitimación; liderazgo arrogante y unilateral - Washington no puede prescindir de otras grandes potencias - necesidad de cooperar con esas potencias para asuntos de impacto global
Zbigniew Brzezinski	<ul style="list-style-type: none"> - mantenimiento del control de Eurasia - Washington mantiene su compromiso con la evolución del sistema internacional - necesidad de institucionalizar marcos de cooperación global - el multilateralismo se entiende como respeto a la 'semiautonomía' de los demás actores
Internacionalistas conservadores	<ul style="list-style-type: none"> - se descarta el equilibrio de poder y se sustituye por un orden jerárquico - primacía de Estados Unidos - el liderazgo descansa en la preeminencia militar - unilateralismo o alianzas <i>ad-hoc</i>

Fuente: elaboración propia

En los meses finales de la Administración Clinton, algunos altos funcionarios federales reconocieron que pasados diez años desde el final de la Guerra Fría, Washington no había logrado hallar respuestas a largo plazo para sus requerimientos geopolíticos. En general, consideraban que el debate había sido poco productivo y que la inmediatez propiciada por los medios de comunicación fue muchas veces la causa de que se adoptaran decisiones precipitadas y sin una base de análisis sólida¹⁴².

Por supuesto, la mayor responsabilidad recayó en la clase política, incapaz de formular análisis que incluyeran las nuevas y complejas circunstancias del entorno

¹⁴¹ Ver GARCÍA CANTALPIEDRA, David *Op. Cit.*, 2002, pp.13

¹⁴² SCHWARZ, Benjamin, *Op. Cit.*, 1996, pp. 92-102

estratégico. En lugar de ello, republicanos y demócratas se habían especializado en ofrecer argumentos que promovían intereses particulares en lugar de aquéllos vinculados a la seguridad nacional. John Hamre, que entre 1993 y 1999 se había desempeñado como vicesecretario de Defensa y fiscal del Pentágono, consideraba que la falta de consenso político derivada de esa situación fortaleció a determinados grupos de interés que, en esas condiciones, quedaron mejor situados para influir en los procesos de toma de decisiones¹⁴³.

¹⁴³ KITFIELD, J., "CSIS Embraces Old Mission with New Faces", *National Journal*, 9 de septiembre de 2000, pp. 287.

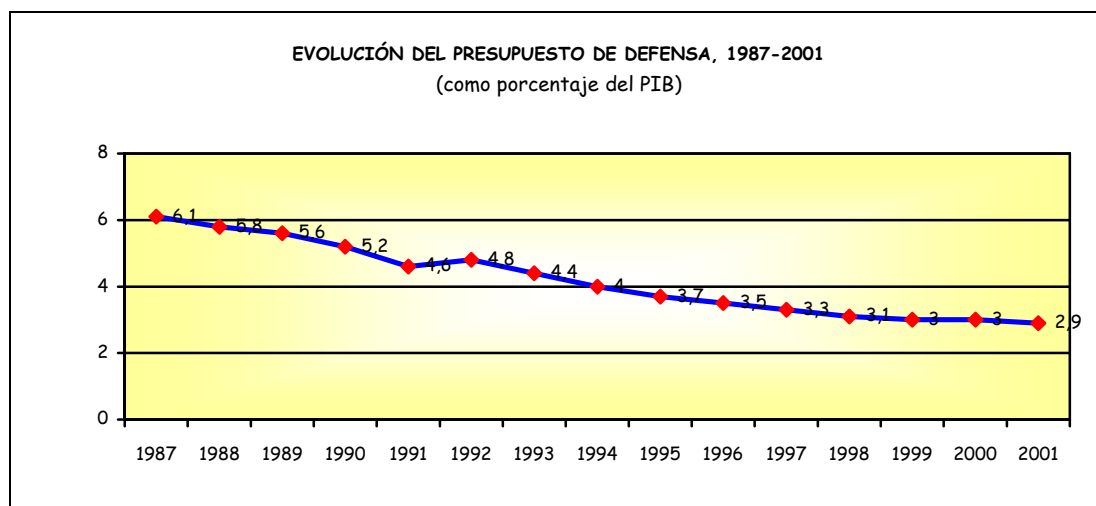
II. Estrategia de Conversión

Capítulo 2

LA INDUSTRIA DE DEFENSA ANTE EL 'DIVIDENDO DE LA PAZ'

La estrategia de Ampliación y Compromiso enfrentó a la industria de defensa a una situación de demanda negativa que se extendió varios años. A diferencia de los baches presupuestarios que tuvieron lugar durante la Guerra Fría, esta vez la demanda de seguridad no sólo se contrajo sino que, además, tanto el Gobierno como la opinión pública antepusieron otras prioridades a la adquisición de productos y servicios suministrados por la industria militar. El llamado 'dividendo de la paz'¹⁴⁴ le permitió a la Casa Blanca concentrarse en el debilitamiento económico, ante la conciencia de que las turbulencias financieras, el déficit y la deuda, la decadencia del sector agrícola y el declive relativo de la base industrial eran problemas estructurales que comprometían seriamente las opciones estratégicas y la actuación internacional de Estados Unidos, incluso en ausencia de la amenaza soviética¹⁴⁵.

La circunstancia más evidente de la reconfiguración de las prioridades nacionales fue la disminución del presupuesto de defensa y la contracción de la demanda de seguridad. A partir de 1990, el gasto militar se redujo a un ritmo interanual superior al 3%, de forma que si en 1987 representaba el 6,1% del producto interior bruto a finales de los noventa equivalía al 3%.

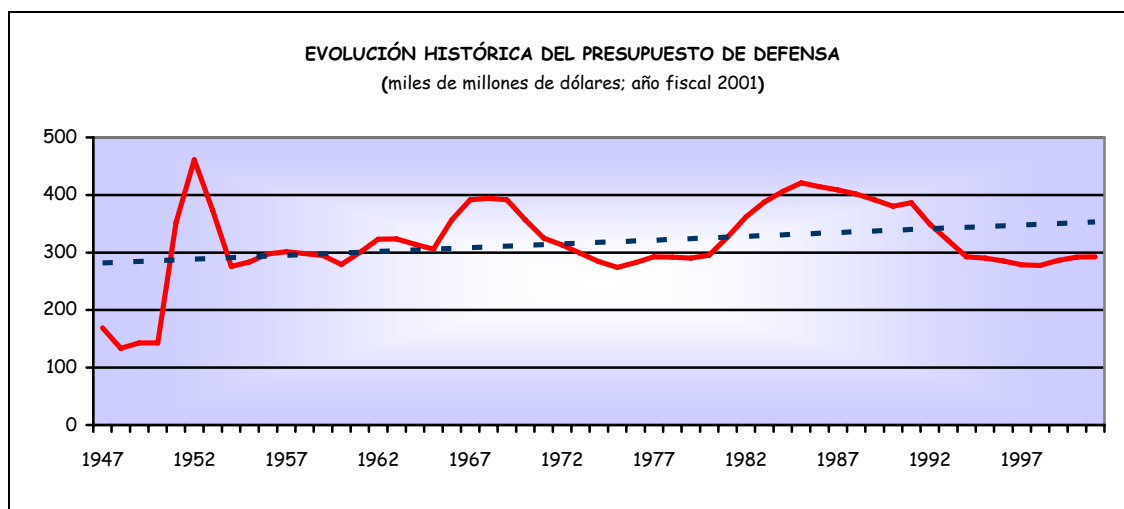


Fuente: *National Budget Estimates for FY 2001*

¹⁴⁴ El 'dividendo de la paz' es un concepto que se generalizó tras el fin de la Guerra Fría y que hace referencia a la utilización alternativa de los recursos invertidos en gasto militar para cubrir necesidades sociales o domésticas en general de un país. Durante el primer mandato de Clinton, el presupuesto de defensa estadounidense se redujo en 117.000 millones de dólares, que se destinaron fundamentalmente (el 85%) en corregir el desequilibrio de las cuentas públicas.

¹⁴⁵ KENNEDY, Paul, *Op. Cit.*, 1987, pp. 799-831. Sobre la relación entre el deterioro de las estructuras económicas y el debilitamiento geopolítico de la proyección externa de los actores internacionales véase también GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 y McCORMICK, Gordon y BISSELL, Richard *Strategic Dimensions of Economic Behavior*, Nueva York, Praeger, 1984.

Respecto al debate político que suscitó el ‘dividendo de la paz’, y sin el ánimo de cuestionar la contracción del gasto en defensa, parece importante tener en cuenta las diferencias que se producen en función de la medida de los recortes presupuestarios. En general, los sectores que presionaban por un aumento del gasto militar se remitían siempre al PIB, considerando que durante la *era Clinton* la economía estadounidense creció por encima del 5%. De ahí que manifestaran su desconcierto ante el hecho de que, mientras el país se volvía más próspero, estratégicamente se encontraba “a la deriva”. El Gobierno, en tanto, hacía lo posible por bajar el perfil de los recortes argumentando que el nivel de gasto vigente no difería demasiado de los números que se manejaban en el periodo 1985-1987, etapa que se había convertido en el gran referente de los círculos políticos más conservadores¹⁴⁶. Tampoco hay que perder de vista que durante la Guerra Fría, la tendencia del gasto en defensa quedó establecida en el entorno de los 300.000 millones de dólares anuales, de forma que los presupuestos de la Administración Clinton estaban más próximos a los niveles de la Bipolaridad que las cifras manejadas durante el Gobierno de Ronald Regan. Mientras la media del mandato de Clinton fue de 295.000 millones por año, un 3% menos que el promedio de la Guerra Fría, durante la etapa de Reagan al frente del Ejecutivo, el gasto en defensa se situó en una media de 336.000 millones, es decir, un 15% más que los estándares vigentes durante la confrontación Este-Oeste¹⁴⁷.



Fuente: National Defense Budget for FY 2001

No era la primera vez que la industria de defensa se enfrentaba a una caída drástica de los niveles del gasto militar. Antes del ‘dividendo de la paz’, hubo otros tres momentos en

¹⁴⁶ KORB, Lawrence, “Defense Budget and the Clinton Defense Program”, en CIMBALA, Stephen (ed), *Clinton and Post Cold War Defense*, Westport (CT), Greenwood, 1996, pp. 15-28; DAVIS Paul, “Defense Planning for the Post Cold War Era: Bush, Clinton, and Beyond”, en CIMBALA, Stephen (ed), *Op. Cit.*, 1996, pp. 29-48. Ver también, O’HANLON, Michael, *Defense Planning for the Late 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1995, todo en general; y *How to Be a Cheap Hawk? The 1999 and 2000 Defense Budget*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1998, pp. 21-46.

¹⁴⁷ Las cifras están en dólares de 2001 y son las mismas empleadas por la Administración Clinton para elaborar el último presupuesto de su mandato. Ver *National Budget Estimates for FY 2001*, Oficina del Fiscal del Departamento de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, 2001.

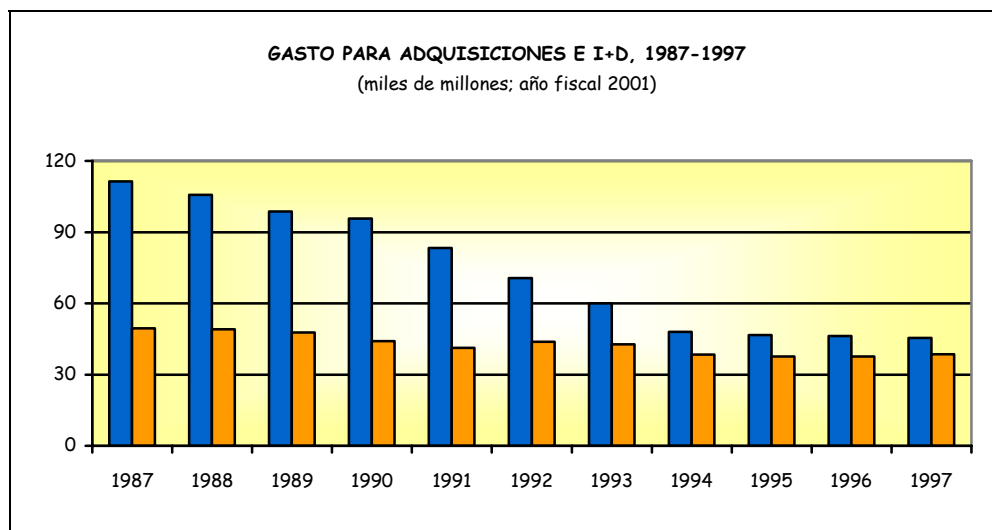
que los fondos para la seguridad nacional se restringieron: los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la Guerra de Corea y la Guerra de Vietnam. Eso sí, ninguno fue tan prolongado como el bache de la post Guerra Fría, que duró más de una década, y ninguno dio paso a un debate político tan intenso, sencillamente porque el entorno estratégico y, sobre todo las circunstancias hegemónicas, eran otras.

2.1 PRINCIPALES EFECTOS DE LA REDUCCIÓN DEL GASTO EN DEFENSA SOBRE LA BASE INDUSTRIAL MILITAR

El presupuesto de defensa estadounidense consta de siete partidas.¹⁴⁸ Sin embargo, en este epígrafe -y en general a lo largo de todo el trabajo- sólo se hará referencia a la evolución de los fondos para Adquisiciones e Investigación y Desarrollo debido a su relevancia económica y, sobre todo, por su impacto estratégico e industrial. Igualmente, para profundizar en los efectos del reajuste de la demanda de seguridad sobre la industria de defensa se han incluido la evolución de las ventas al exterior y del empleo en el sector privado.

2.1.1 Presupuesto para Adquisiciones e I+D

Respecto a los fondos destinados a la compra de sistemas de armas e investigación y desarrollo, éstos experimentaron una caída del 50% y 22%, respectivamente, entre 1987 y 1997.

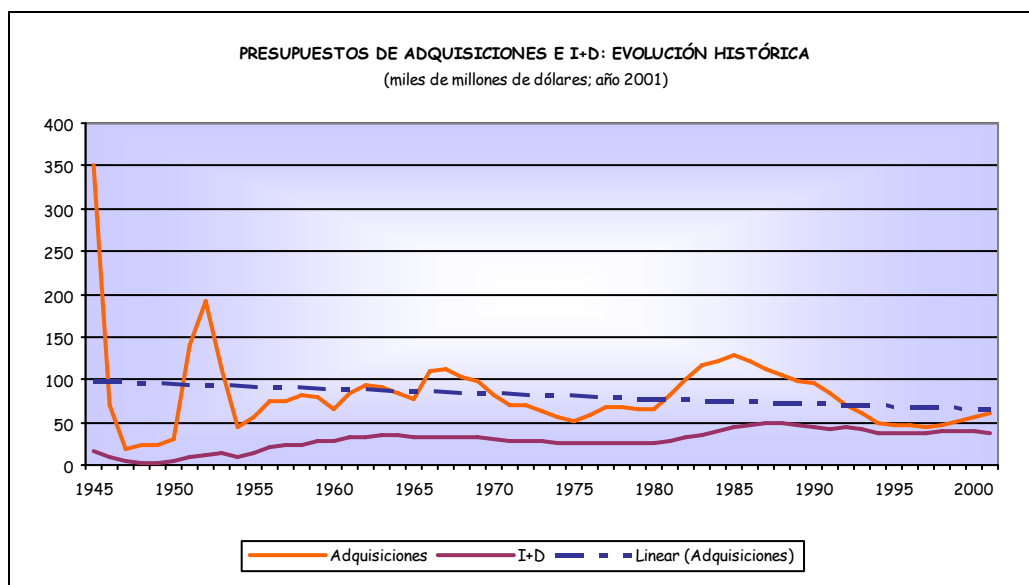


Fuente: National Defense Budget Estimates for FY 2001.

La Administración Reagan había situado esas cantidades en máximos históricos al poner en marcha la Iniciativa de Defensa Estratégica a mediados de los ochenta. Durante los

¹⁴⁸ Las siete partidas son Personal Militar, Operaciones & Mantenimiento, Adquisiciones, Investigación & Desarrollo, Infraestructuras, Asistencia Familiar, Otros Fondos.

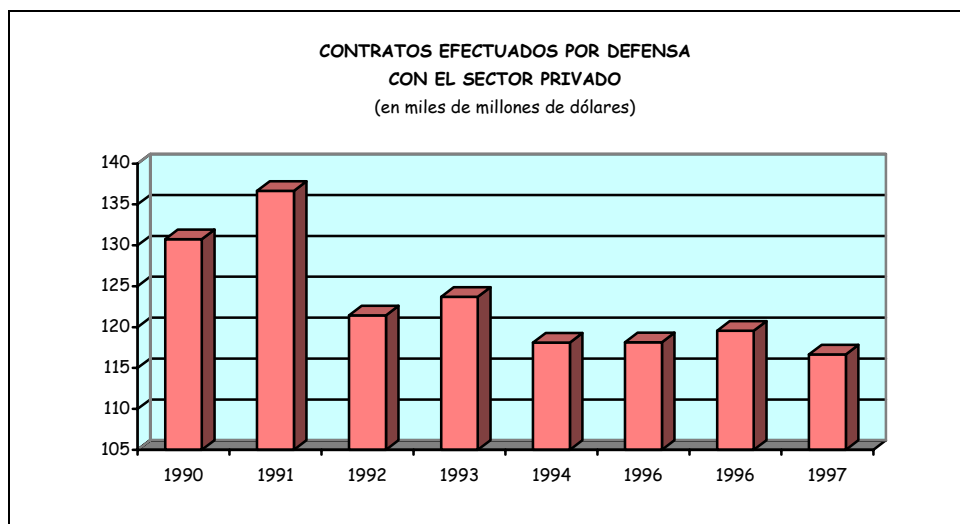
ocho años que duró la *era Reagan* la media de estas partidas presupuestarias superó los 131.000 millones, lo que quiere decir que cuatro de cada diez dólares del presupuesto de defensa se destinaban a la compra de equipos y a innovación tecnológica. El presidente Bush padre no llegó a suspender el programa, pero durante su mandato el conjunto de estos fondos registró un descenso del 18%. A partir de 1993, cuando los demócratas recuperan la Casa Blanca, los recortes se hacen más evidentes porque el discurso oficial asume totalmente la voluntad de reajustar el gasto militar. En la primera parte de la *era Clinton* el presupuesto para la compra de armamento se dejó un 22% y el de I+D, un 12%. En valores absolutos, el promedio de ambas partidas se situó en los 89.000 millones, lo que corresponde a menos de la tercera parte del conjunto del presupuesto de defensa.



Fuente: National Defense Budget Estimates for FY 2001

La atonía de la demanda del Pentágono no afectó por igual a todos los segmentos de la industria de defensa. El menor impacto lo acusó el sector aeronáutico, piedra angular de la superioridad tecnológico-militar estadounidense y base de la capacidad para proyectar sus fuerzas. En la primera mitad de los noventa, la contratación registró una variación negativa del 3,6%. En los demás segmentos los recortes fluctuaron entre el 9% y el 11,7%, excepto en el de municiones y proyectiles, donde la contratación se resintió por encima del 18%¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Para una relación detallada de los sistemas incluidos en cada segmento ver *Defense Industry. Trends in DoD Spending, Industrial Productivity, and Competition*, Report to Congressional Requesters, GAO/PEMD-97-3, United State General Accounting Office, Washington DC, 1997, pp. 37 y 38. Ver también, ADAMS, Gordon y KOSIAK, Steven "The United States: Trends in Defence Procurement and Research and Development Programs", en WULF, Herbert (ed), *Arms Industry Limited*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1995.



Fuente: Departamento de Defensa (Procurement Summary)

Respecto a la inversión en I+D, el impacto de la reducción de fondos fue más irregular que los descensos en la compra de equipos y armamento. Es más, el sector aeronáutico dispuso entre 1990 y 1995 de más contratos para proyectos de innovación tecnológica, concretamente un 1,6% más¹⁵⁰. Nuevamente, el segmento de municiones y proyectiles fue el que experimentó la caída más fuerte, seguido de los sistemas navales y carros de combate, como se observa en el cuadro adjunto.

	Compra de equipos	Programas de I+D	Variación Total
SISTEMAS AERONÁUTICOS	-3,6%	1,6%	-1,0%
SISTEMAS NAVALES	-8,7%	-18,3%	-13,5%
SISTEMAS DE ARMAS LIGEROS	-9,0%	-9,0%	-9,0%
SISTEMAS DE COMBATE TERRESTRES	-10%	-18,3%	-14,2%
ELECTRÓNICA DE DEFENSA	-10,2%	-3,7%	-6,9%
MISILES Y SISTEMAS ESPACIALES	-11,7%	-6,3%	-9,0%
MUNICIONES Y PROYECTILES	-18,7	-23,7%	-21,2%

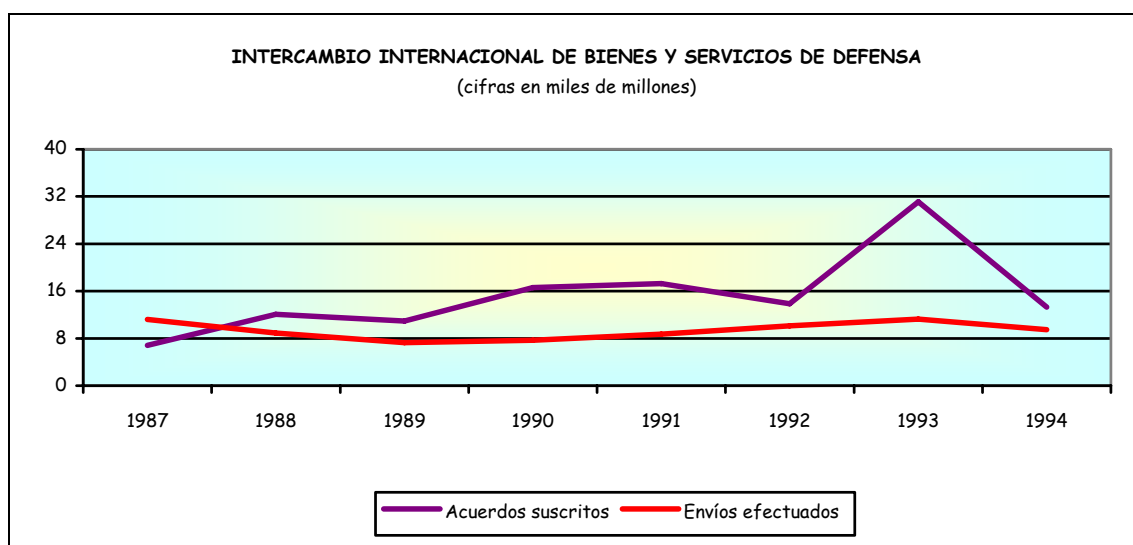
Fuente: Oficina General de Contabilidad

2.1.2 Exportación de bienes y servicios de defensa

Durante la Guerra Fría, la venta al exterior de bienes y servicios asociados a la defensa había sido la alternativa a los recortes en el presupuesto militar doméstico. Pero en la medida en que el 'dividendo de la paz' trascendió las fronteras estadounidenses, el gasto militar global y

¹⁵⁰ ARNETT, Eric, "Military Research and Development", en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 1996; "Military Research and Development", en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1997: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 1997; y HOGAN, Thor et al., *Scoping Aerospace: Tracking Federal Procurement and R&D Spending in the Aerospace Sector*, Santa Monica, Rand Corporation, 2005.

las exportaciones también se resintieron. El gasto mundial en defensa registró una caída del 35%, entre 1987 y 1994, alcanzando ese último ejercicio su nivel más bajo desde 1966.¹⁵¹ Eso explica que en los noventa, la exportación de sistemas de armas y servicios de defensa acusara descensos anuales del 12%. Bien es cierto que la apertura del mercado internacional de armamento está limitada por las llamadas excepciones de seguridad nacional¹⁵², pero si en 1984 se habían hecho transacciones por valor de 54.400 millones de dólares, diez años más tarde éstas apenas alcanzaban los 21.000 millones. En el caso de Estados Unidos, la caída fue especialmente pronunciada entre 1990 y 1994, periodo en el que las operaciones cayeron por encima del 8%¹⁵³.



Fuente: Defense Security Cooperation Agency

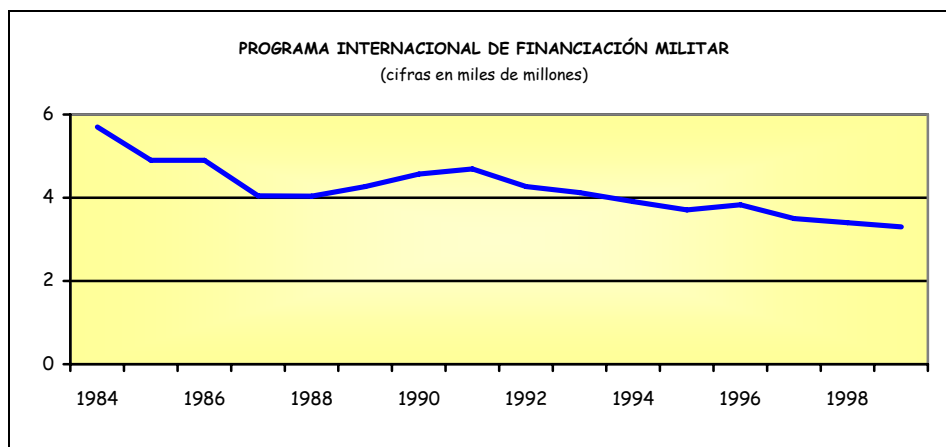
Las **ayudas para estimular el intercambio** internacional de bienes y servicios de defensa habían empezado a contraerse en 1985, aunque se reactivaron temporalmente entre 1989 y 1991. A partir de 1992 retoman la trayectoria descendente que caracterizará la década de los noventa. Durante la *era Clinton*, el Programa Internacional de Financiación Militar¹⁵⁴ llegó a reducirse un 20%.

¹⁵¹ En 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimó en 935.000 millones de dólares el 'dividendo de paz' acumulado entre 1987 y 1994. De esa cantidad, más 800.000 millones correspondían a reajustes en los presupuestos de defensa de países industrializados. Las cifras sobre el gasto militar mundial en los noventa están disponibles en los anuarios del Stockholm International Peace Research Institute.

¹⁵² La 'excepción de seguridad nacional' fue una cláusula especial que se introdujo en el artículo 21 del Tratado del Acuerdo General del Aranceles y Comercio (GATT). Por medio de ella, se autorizaba a todos los países signatarios del acuerdo a tomar las medidas que consideraran pertinentes respecto al intercambio de sistemas de armas por motivos de seguridad nacional, aunque éstas afectaran el grado de apertura del mercado. La excepción fue recogida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en el marco de sus competencias, y por la Organización Mundial de Comercio cuando ésta sustituyó al GATT en 1999. Asimismo, forma parte de otros acuerdos internacionales económicos, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA). En el caso de Europa, la industria de defensa quedó excluida del mercado común desde la firma del Tratado de Roma y en esa situación se mantiene.

¹⁵³ *World Military Expenditure and Arms Transfer 1989-1997*, Agencia para el Control de Armamento y el Desarme, Departamento de Estado, Washington DC, 1999, pp. 9-19.

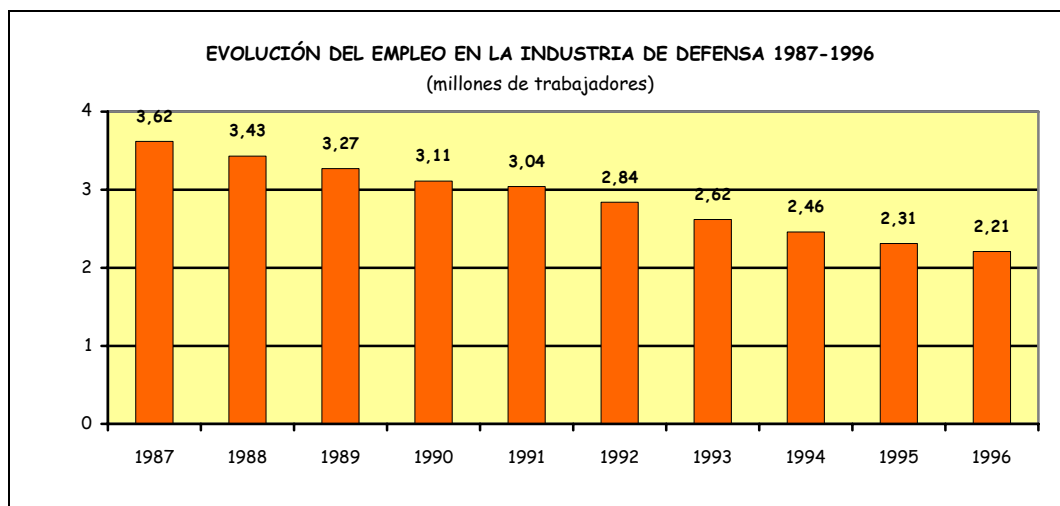
¹⁵⁴ De los ocho fondos existentes, el Programa Internacional de Financiamiento Militar (*Foreign Military Financing Program*, FMF) es el más importante, ya que absorbe dos tercios del total de ayudas a la



Fuente: Defense Security Cooperation Agency

2.1.3 Desempleo

La consecuencia menos deseada del 'dividendo de la paz' fue el elevado nivel de desempleo que afectó a la industria de defensa. En nueve años, la fuerza laboral del sector se redujo un 40%. De los 3,6 millones de trabajadores que había en Estados Unidos en 1987, hasta entonces el año de máxima contratación, quedaban algo más de 2,2 millones en 1996 y la reestructuración del mercado militar hacía previsible que la cifra de parados aumentara. En menos de diez años, el empleo que generaba la industria de defensa como proporción del total de empleos del país se redujo un punto porcentual, al pasar del 2,7%, en 1987, al 1,7% en 1996.



Fuente: National Defense Budget Estimates for 2001

exportación de bienes y servicios de defensa. Normalmente se concede a países aliados que enfrentan situaciones de inestabilidad crónica, como Israel, Egipto o Turquía y es gestionado por el Departamento de Defensa. Otras ayudas se canalizan a través de la Agencia de Ayuda al Desarrollo –i.e. el Fondo de Apoyo Económico- y el Departamento de Comercio.

Pese a lo anterior, hay que tener en cuenta la capacidad de la economía para absorber a esos trabajadores. El desempleo en el conjunto del país llegó a situarse en el 7,5% en 1992, pero durante la Administración Clinton este indicador se recuperó, retrocediendo hasta el 4% en el último ejercicio de su mandato. La Oficina General de Contabilidad estadounidense no cree que exista una correlación significativa entre el nivel de gasto militar y el nivel de desempleo en la industria de defensa. Para el periodo 1975-1991, el coeficiente de Pearson (r) hallado entre estas dos variables fue de 0,27. Tampoco es significativa la correlación entre el nivel de contratación del Pentágono y la capacidad del sector para generar trabajo, ya que r es igual a 0,36¹⁵⁵.

Por otra parte, los despidos más importantes se produjeron entre 1993 y 1998, cuando tuvo lugar la reestructuración del mercado militar. El principal argumento del Gobierno y del sector para respaldar este proceso fue la necesidad de imprimir competitividad a la industria de defensa y de fortalecer su base para mantener una posición de fuerza en el nuevo entorno de seguridad. Además de la caída del gasto militar, la industria de defensa estadounidense se enfrentaba a otros desafíos: cambios en la demanda, que encarecían los procesos de producción; crisis de la industria de defensa rusa; y cambios corporativos en la industria de defensa de Europa Occidental. El nacimiento de los grandes conglomerados industriales que hoy dominan el panorama del sector en Estados Unidos parece haber tenido un efecto más poderoso, desde luego más directo, sobre el empleo que la reducción del presupuesto de defensa. Éstos son algunos ejemplos de los despidos que se produjeron en el marco de la reestructuración en algunas de las grandes corporaciones de la industria militares:

COMPañÍA	DESPIDOS 1989-1995 ¹⁵⁶	Δ FUERZA LABORAL
McDonnell Douglas	62.100	-49%
Lockheed Martin	47.000	-47%
Northrop Grumman	36.000	-36%
General Dynamics	35.000	-34%
Raytheon	17.400	-22%
Hughes Electronics	14.000	ND
Litton Industries	8.800	-17%
TOTAL	220.300	-34%

Fuente: elaboración propia, GAO y BICC.

¹⁵⁵ GAO, *Op. Cit.*, GAO/PEMD-97-3, 1997, pp. 44-45. Ver también, *Defense Spending and Employment: Information Limitations Impede thorough Assessment*, Report to the Chairman, Committee on the Budget, US Senate, GAO/NSIAD-98-57, enero de 1998.

¹⁵⁶ Los datos de McDonnell Douglas corresponden al periodo 1989-1994, antes de su fusión con Boeing y Rockwell Intl; se ha tomado como referencia la cifra que maneja la Oficina General de Contabilidad (GAO). El Bonn International Center for Conversion tiene registrados 70.000 despidos. También hay diferencias en la información que estas agencias ofrecen sobre General Dynamics; la GAO tiene contabilizados 78.000 despidos frente a los 35.000 del BICC. Los datos de Litton Industries corresponden al periodo 1989-1994. Véase GAO, *Op. Cit.*, GAO/NSIAD-98-57; y BISCHAK, Greg, *US Conversion After the Cold War, 1990-97*, Brief 9, Bonn, Bonn International Center for Conversion, 1997.

2.2 EL APOYO DEL GOBIERNO

El proceso de cambio que ha enfrentado la industria militar –desde la reducción del presupuesto de defensa a la reactivación de la demanda seguridad a través de la Revolución en los Asuntos Militares- contó desde el primer momento con el respaldo del Gobierno. El hecho de que la Casa Blanca reorganizara sus prioridades de gasto no significaba que el Pentágono fuera a dar la espalda a los fabricantes de sistemas de armas, de hecho, el estado de salud de la industria de defensa es considerada una cuestión de interés nacional por todo el espectro político norteamericano¹⁵⁷. Demócratas y republicanos coincidían en que la fortaleza de la base industrial militar estaba estrechamente vinculada a la contundencia del liderazgo hegemónico; que las capacidades militares proporcionadas por esa base productiva adquirirían especial relevancia en la fase de preservación del liderazgo, cuando la lista de compromisos estratégicos era más amplia que nunca; por último, que tanto el éxito de la transformación de las fuerzas armadas como el impulso tecnológico necesario para llevar a cabo la Revolución en los Asuntos Militares –sobre la que ya empezaba a debatirse en la comunidad de seguridad nacional- dependían de la habilidad de los contratistas para casar su oferta con la demanda de sistemas capaces de operar en red. Visto así, habría sido una insensatez por parte del Gobierno declarar la guerra a la industria militar a través del ‘dividendo de la paz’. Paralela a los recortes en el presupuesto de defensa, la Casa Blanca puso en marcha una serie de medidas para favorecer la transición del sector al nuevo entorno estratégico.

La **externalización (outsourcing)** de los servicios de mantenimiento de las bases, laboratorios y otras dependencias militares empezó en el Gobierno de George H. Bush. En 1992, el secretario Cheney impulsó la privatización de la logística especializada, argumentando que esas actividades se alejaban de las funciones esenciales de la seguridad. A partir de entonces, todo el apoyo logístico y técnico de las unidades militares en territorio nacional y en zonas de conflicto se contrata al sector privado, a sociedades como Kellog, Brown & Root (Halliburton), Vinnell Corp. (Northrop Grumman), Military Profesional Resource Inc. (L-3 Communication), Science Applications International Corp., DynCorp (Computer Science Corp.), Cubic Applications, o Armor Holding (BAE Systems), para algunas de las cuales el 85% de su facturación con el Pentágono corresponde a este tipo de actividades¹⁵⁸.

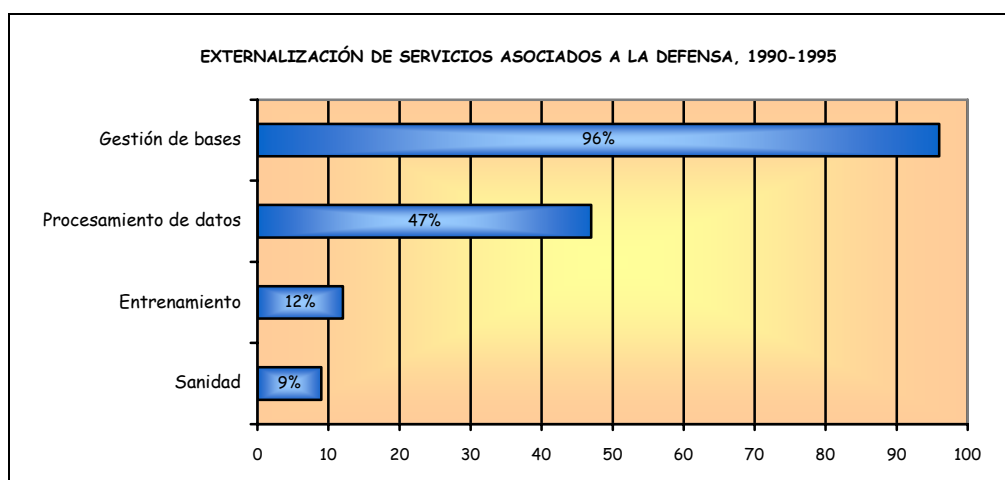
En la primera mitad de los noventa, la actividad más externalizada fue la gestión de las bases militares, cuya administración pasó casi por completo al ámbito privado. Esta política coincidía con las conclusiones ofrecidas en su momento por Dick Cheney¹⁵⁹, y a partir de su puesta en marcha el Consejo Científico de Defensa esperaba una reducción de costes no inferior al 30%, lo que implicaba unos ahorros anuales de entre 7.000 millones y 12.000

¹⁵⁷ Cfr. JOHNSON, Chalmers, *The Sorrows of Empire. Militarism, Secrecy and the End of the Republic*, Nueva York, Metropolitan Books, 2004, pp. 69.

¹⁵⁸ SKONS, E. y SURRY, E., “Arms Production”, Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2005*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 389-393.

¹⁵⁹ El informe en el que se detallaba cómo empresas del sector privado podían hacerse cargo de la logística especializada y otras operaciones de apoyo técnico a las tropas, fue elaborado por Kellog, Brown & Root. Esta corporación es filial de Halliburton, empresa de la que Cheney fue director general entre 1995 y 2000. Cfr. JOHNSON, *Op. Cit.*, 2003, pp. 165-167.

millones, cifra ésta última que equivalía a una cuarta parte del presupuesto de adquisiciones de 1995.¹⁶⁰



Fuente: Defense Science Board

Por su parte, la estrategia CALS (*Continuous Acquisition Lyfe-cycle Support*)¹⁶¹, puesta en marcha a finales de los ochenta, sirvió como plataforma para la externalización del procesamiento de datos. Concebida para el intercambio de documentos técnicos y logísticos en formato electrónico entre la industria y el Gobierno, en 1993 CALS amplió sus funcionalidades, primero hacia la automatización de la creación y distribución de datos administrativos y comerciales relacionados con programas en fase de producción, y un año después hasta el ciclo de vida completo de esos sistemas¹⁶².

Sin embargo, ni la gestión logística ni el procesamiento de datos eran actividades que formaran parte del catálogo de productos habituales de la industria militar. En algunos casos, se optó por constituir sociedades de riesgo compartido o por adaptar la oferta, aunque no siempre con los resultados esperados¹⁶³. A finales de los noventa, los gigantes del sector se decidirían a comprar compañías que prestaban este tipo de servicios al Pentágono. De momento, los fabricantes de sistemas de armas prefirieron jugar otra baza: la de la asistencia técnica y el mantenimiento de los equipos militares. Esta segunda faceta de la

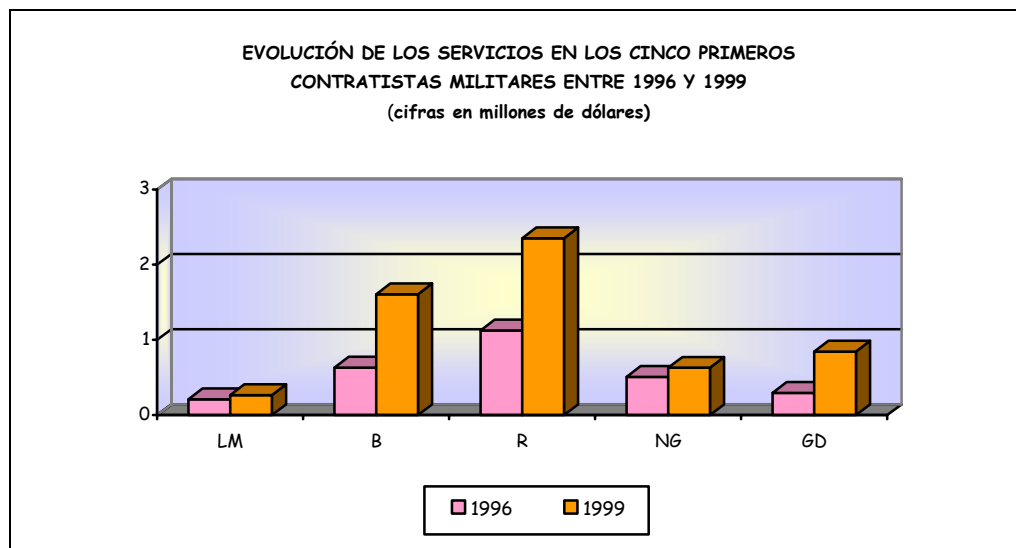
¹⁶⁰ Defense Science Board, *Report of the Defense Science Board Task Force on Outsourcing and Privatization*, Departamento de Defensa, agosto de 1996; *Summer Study on Achieving an Innovative Support Structure for 21st Century Military Superiority: Higher Performance at Lower Costs*, Departamento de Defensa, noviembre de 1996. Poco después la GAO concluyó que esos cálculos estaban sobrestimados: General Accounting Office, *Outsourcing DOD Logistics. Savings Achievable But Defense Science Board's Projections Are Overstated*, Report to Congressional Requesters, GAO/NSIAD-98-48, diciembre de 1997.

¹⁶¹ Inicialmente, CALS eran las siglas de Computer Aided Logistics Support. En 1993 se modificó al significado de las siglas: Computer-Aided Acquisition and Logistic Support. Finalmente en 1994 se convierte en Continuous Acquisition and Lyfe-cycle Support.

¹⁶² *Guía CALS. Continuous Acquisition and Lyfe-cycle Support*. Asociación Española de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa y Seguridad, 1995, pp. 11-31; PLATT, Randy, "CALS: Integrating the Enterprise", en *Government Information in Canada*, vol. 3, nº 3, invierno de 1996-97. Ver también *CALS para empresas. Continuous Acquisition and Lyfe-cycle Support*. Asociación Española de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa y Seguridad, 1994.

¹⁶³ Véase, más adelante, la estrategia de externalización seguida por Lockheed Martin entre 1993 y 1998.

externalización¹⁶⁴ resultaría mucho más lucrativa fundamentalmente por dos razones: la asistencia se prestaba durante toda la vida útil de los sistemas de armas, y en algunos programas llegaba a representar el 70% de los contratos gubernamentales referidos a equipos y componentes¹⁶⁵.



Fuente: Elaboración propia y Departamento de Defensa

En Estados Unidos, la defensa ha sido tradicionalmente una de las actividades públicas más externalizadas. Sin embargo, la gestión por parte de privados –que se inició nada más terminar la Primera Guerra Mundial- se limitó hasta los setenta únicamente al suministro de sistemas y componentes esenciales. Fue el final de la Guerra Fría el hito que catalizó la privatización de los servicios, tanto por la reestructuración del mercado de defensa como por los requerimientos de la transformación de las fuerzas armadas. A lo largo de los noventa, los servicios fueron acaparando progresivamente una mayor proporción de los contratos suscritos por el Departamento de Defensa: del 12% de 1988 crecieron hasta al 41% en 1999. Así mismo, a partir de 1996 tres de cada cuatro puestos de trabajo asociados a la defensa se han creado en el ámbito de los servicios, un 50% más que a mediados de los ochenta. Incluso en el contexto de los recortes presupuestarios, la fuerza laboral de los

¹⁶⁴ El SIPRI considera que la dinámica de la externalización incluye tres fenómenos: servicios de apoyo y mantenimiento a equipos militares, servicios de apoyo logístico y apoyo en las operaciones militares. El 'dividendo de la paz' crea las condiciones para que se den los dos primeros fenómenos y, en consecuencia, se pueden asociar directamente a ese contexto. La tercera dimensión, de la que se deriva la privatización de la seguridad, empieza a gestarse en los noventa bajo la forma de asistencia a las unidades desplegadas en misiones de paz, pero en el marco estadounidense las condiciones políticas, estratégicas y sociales para su completa puesta en marcha vienen dadas por el acceso neoconservador al Gobierno y por el 11 de Septiembre. SKÖNS, E. y WEIDACHER, R., "Arms Production", Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI, Yearbook 2002*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 341-346.

¹⁶⁵ Véase *Military Aerospace Support*, <http://www.boeing.com/defense-space/military/as.htm>. (abril de 2006)

servicios vinculados a la seguridad creció un 14%, mientras que el de las actividades productivas llegaba a mínimos históricos¹⁶⁶.

Sin el ánimo de entrar en el debate sobre el impacto, las motivaciones y los riesgos de la dinámica de externalización¹⁶⁷, sí es pertinente referirse a algunos efectos que inciden directamente en la industria de defensa. Cuando Dick Cheney impulsó la privatización de la logística, desde la perspectiva económica ofreció tres argumentos: (a) el sector privado tenía una gestión más eficiente; (b) podía ofrecer menores costes porque estaba sometido a la presión de la competencia; y (c) también por imperativos de la competencia, empleaba unos estándares de calidad más rigurosos. Sin embargo, todo eso es posible si se dan las siguientes circunstancias: existen más de tres competidores; ese marco de la competencia se mantiene en el tiempo; los términos de los contratos son lo suficientemente claros; y existe un agudo control gubernamental en todas las etapas del contrato. El estudio de Ann Markusen sobre el fenómeno de la externalización en Estados Unidos revela que esas condiciones nunca han llegado a darse¹⁶⁸. Ciertamente, el mercado militar por naturaleza no opera en un marco de competencia, pero es que, además, en el caso estadounidense existen prácticas políticas que restringen más aún el acceso; es el caso del *lobby*, las contribuciones a campañas electorales y la llamada 'dinámica de rotación de las élites'¹⁶⁹. El resultado ha sido un mercado de servicios fuertemente concentrado -entre 1994 y 2002, sólo doce contratistas formalizaron acuerdos comerciales con el Pentágono por un valor cercano a los 300.000 millones de dólares¹⁷⁰- en el que los ahorros generados y la calidad de las prestaciones están lejos de ser los proyectados¹⁷¹.

Igualmente, durante la etapa de Cheney al frente del Departamento de Defensa, se pusieron en marcha fórmulas de contratación que ofrecían todo tipo de garantías temporales y materiales. Además de los contratos abiertos, sin límite de tiempo para cumplir los términos del acuerdo entre la compañía y la agencia contratante, se han extendido las fórmulas del tipo coste-más-honorarios (*cost-plus contract*) y los contratos con incentivos adicionales (*cost-plus award fee contract*). A través de la primera modalidad, se reembolsa al

¹⁶⁶ MARKUSEN, Ann, "The Case against Privatizing National Security", *Governance*, vol. 16, nº 4, octubre de 2003, pp. 471-501.

¹⁶⁷ Sobre el debate en torno al impacto estratégico y social de la externalización véase, AVANT, Deborah, *The Market for Force: the Consequences of Private Security*, George Washington University, Cambridge University Press, 2005; SCHREIER, Fred y CAPARINI, Marina, *Privatizing Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional Paper nº6, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DECAF), Ginebra, 2005; y SINGER, Peter, "Corporate Warriors: the Rise and Ramification of the Privatized Military Industry", *International Security*, 26, nº3, invierno de 2001-02, pp. 186-211.

¹⁶⁸ MARKUSEN A., *Op. Cit.*, 2003, pp. 471-501.

¹⁶⁹ Johnson habla de 'dinámica de rotación de las élites' para referirse a un proceso que opera de la siguiente forma: de una parte la industria militar es una fuente de puestos de retiro para militares y funcionarios de alto rango; de otra, muchos ejecutivos de ese sector son designados como altos funcionarios del Departamento de Defensa y otras agencias relacionadas con la seguridad nacional. Los mayores efectos serían una reducción notable de la capacidad para fiscalizar el gasto militar, y un progresivo solapamiento entre los intereses corporativos y el interés nacional. JOHNSON, *Op. Cit.*, 2004, pp. 70. Ver también, ADAMS, Gordon, *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*, Piscataway (NJ), Transaction Publishers, 1982; y MARKUSEN, *Op. Cit.*, 2003, pp. 484-85.

¹⁷⁰ VAN NICKERK, Phillip, *Making a Killing. The Business of War*, Center for Public Integrity, Washington DC, 2002.

¹⁷¹ MARKUSEN A., *Op. Cit.*, 2003, pp. 477; y ANDERSON, Warren, McGUINNESS, John y SPICER, John, "And the Survey Says...The Effectiveness of DOD Outsourcing and Privatization Efforts", *Acquisition Review Quarterly*, primavera de 2002, pp. 91-104.

contratista todos los gastos en que haya incurrido, más una cantidad fija o un porcentaje de esos gastos a modo de honorarios; es decir, que los beneficios dependen del dinero invertido. Los contratos con incentivos empezaron a operar en el marco de la Reforma de las Adquisiciones; además de los honorarios estaba previsto el pago de incentivos a las compañías que hubieran reducido el coste del acuerdo inicial¹⁷².

2.2.1 El debate sobre el 'dividendo de la paz'

Un hábil manejo del debate en torno a la suficiencia del presupuesto del Pentágono le permitió a la Administración Clinton reforzar de cara a la opinión pública su compromiso con el 'dividendo de la paz'. Como casi todo lo que tenía que ver con la seguridad nacional, a mediados de los noventa el presupuesto de defensa no formaba parte de la agenda pública. Cuestiones como la suficiencia del gasto militar o la idoneidad de la oferta de armamento vigente eran consideradas por la ciudadanía como competencias del Gobierno¹⁷³. Por entonces, el estadounidense promedio no era ni aislacionista ni intervencionista, confiaba en la capacidad del país para influir en la evolución del sistema internacional sin tener que recurrir al uso de la fuerza, y en tal caso, para hacerlo en un marco colectivo, como había sucedido en 1991, cuando Washington lideró la coalición que liberó a Kuwait. En el debate público, la evolución de las cuestiones domésticas desplazó a la diplomacia y la seguridad nacional, ya que desde la perspectiva del ciudadano, los problemas que enfrentaba el país eran esencialmente de orden social y económico. Tenían que ver con la delincuencia, el desempleo, la cobertura sanitaria o el estado de las cuentas públicas. Incluso las prioridades de la agenda exterior lo eran porque sus efectos se dejaban sentir en el ámbito interno, como la lucha contra el tráfico de drogas o la inmigración¹⁷⁴.

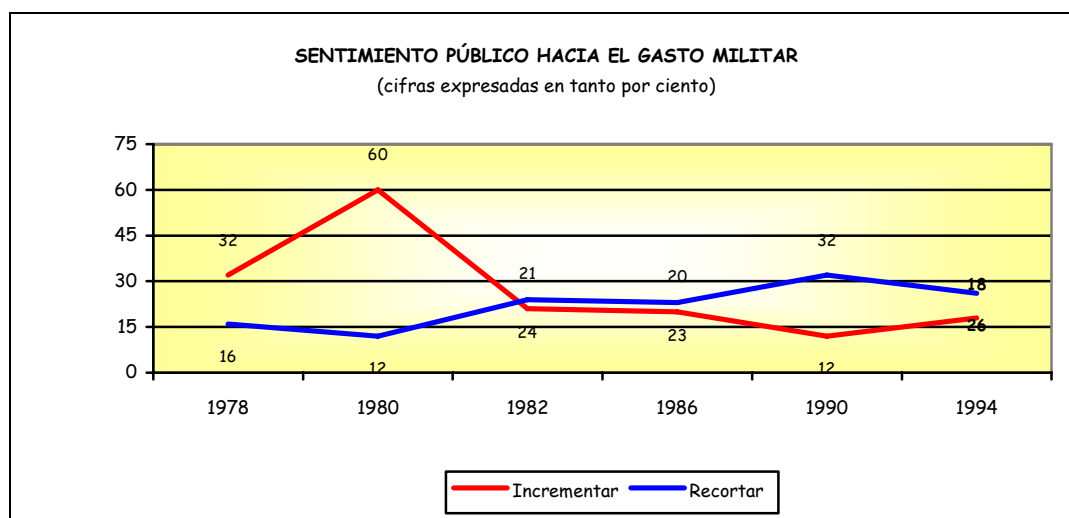
Evidentemente, este enfoque condicionó las expectativas respecto al gasto público, pero no se tradujo en un vuelco masivo hacia un presupuesto de defensa más contenido. Es más, mientras una importante mayoría se mostraba a favor de incrementar el gasto en programas para combatir la delincuencia (71%), mejorar la educación (71%) o ampliar la cobertura sanitaria (64%), la proporción de estadounidenses partidarios de reajustar el gasto en defensa se había contraído seis puntos respecto a 1990, los mismos que había ganado la opción a favor de subir el presupuesto de defensa. Si a esta última postura se añadía la de

¹⁷² GANSLER, Jacques y LUCYSHYN, William, "Understanding Competitive Sourcing: Recent History", en *Competitive Sourcing: What Happens to Federal Employees?*, Washington DC, IBM Center for The Business Government, octubre de 2004; General Accounting Office, *DOD Competitive Sourcing. Some Progress but Continuing Challenges Remain in Meeting Program Goals*, Report to the Chairman, Subcommittee on Military Readiness, Committee on Armed Services, House of Representatives, GAO-NSIAD-00-106, Washington DC, agosto de 2000.

¹⁷³ HARTLEY, T. y RUSSET, B., "Public Opinion and the Common Defense: Who Governs Military Spending in the United States?", *American Political Science Review*, vol. 86, n° 4, 1992, pp. 905-915; HIGGS, R. y KILDUF, A., "Public Opinion: A Powerful Predictor of US Defence Spending", *Defence and Peace Economics*, vol. 4, n° 3, 1993, pp. 227-238; STOLL, R. "Too Little but Not for Too Long: Public Attitudes on Defense Spending", en MINTZ, A., *The Political Economy of Military Spending in the United States*, Nueva York, Harper Collins, 1992, pp. 52-64.

¹⁷⁴ CLARK, R., DAUTRICH, K., MURRAY, S., *Op. Cit.*, 2000; JENTLESON, B. y BRITTON, R., *Op. Cit.*, 1998; RIELLY, John, (ed) *Op. Cit.*, 1995; WITTKOPF, E., *Op. Cit.*, 1994.

aquéllos que preferían mantener las cifras, entonces casi tres de cada cuatro norteamericanos no se mostraban partidarios de reducir el gasto militar¹⁷⁵.



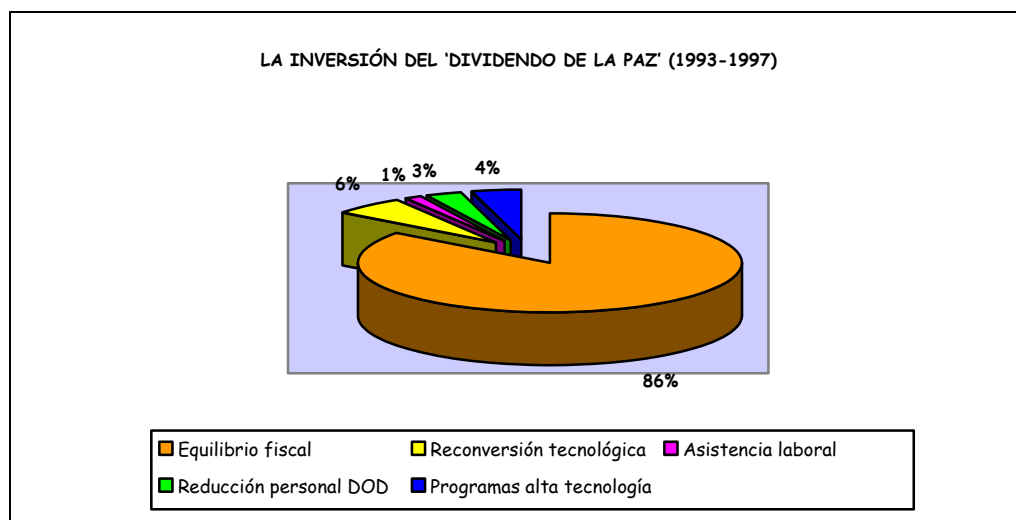
Fuente: Chicago Council on Global Affairs

En la Casa Blanca, se percataron de que la vía más rápida para ganarse al público pasaba por situar el debate sobre la suficiencia del gasto militar en un contexto amplio y no puramente estratégico. Cuando el público valoraba la suficiencia de los fondos a la luz de otras prioridades nacionales, la proporción de los partidarios de un recorte crecía un 30% y superaba incluso la marca de 1990. De esta forma, la Administración demócrata se dio a la tarea de reforzar su posicionamiento como los protectores de la red social de la Nación, al tiempo que se fomentaba una imagen de los republicanos que los retrataba como los campeones de una defensa nacional fuerte. Esa percepción amplió el margen de maniobra del Ejecutivo de Bill Clinton y redujo notablemente las opciones de quienes presionaban por un mayor gasto militar. En primer lugar, no se cuestionó la inversión del ‘dividendo de la paz’ y, segundo, en ausencia de una sensación de vulnerabilidad no se dieron las condiciones para que los estadounidenses adhirieran un repunte del presupuesto de defensa.

Entre el público se extendió la idea de que los ahorros procedentes de un menor gasto militar se destinarían a aliviar el coste humano de los procesos de reestructuración en la industria de defensa, a fomentar usos alternativos de la tecnología militar, a financiar programas civiles de investigación y desarrollo, así como otras necesidades sociales. La realidad es que sólo el 15% de los 117.000 millones de dólares que reportó la reducción del presupuesto de defensa se ocupó para financiar los referidos programas de conversión y reinserción laboral. El Departamento del Trabajo recibió, entre 1993 y 1997, 159 millones de dólares, una cifra que estaba muy por debajo de las estimaciones hechas por el Consejo

¹⁷⁵ KULL, S. (dir), *Americans on Defense Spending*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, enero de 1996.

Económico de la Casa Blanca¹⁷⁶. La inmensa mayoría de los también llamados dólares de defensa se empleó en corregir el desequilibrio de las cuentas públicas heredado de la *Guerra de las Galaxias*. La Iniciativa de Defensa Estratégica puesta en marcha en 1983 había multiplicado casi por cuatro el déficit federal y por dos el endeudamiento en la primera parte de la *era Reagan*.



Fuente: elaboración propia y Bonn International Center for Conversion

Pese a lo anterior, la industria de defensa se abstuvo de intervenir directamente en el debate. Eligió otras fórmulas para legitimar sus demandas y dejó que otros actores sacaran la voz para exigir un incremento del gasto militar o, al menos, contener su evolución a la baja. El sector prefería dirigir su mensaje al ámbito político, porque era en esos círculos donde se tomaban las decisiones presupuestarias. Desde esa perspectiva, se entiende que hayan optado por mantener relaciones cordiales con la Casa Blanca y con los jefes del Departamento de Defensa, y que su estrategia de influjo político se planteara a largo plazo.

Los republicanos emplearon, en general, un discurso con claras reminiscencias *reaganianas*, lo que se explica por los fuertes lazos que unían a la cúpula del partido con la Fundación Heritage y el Centro para Política de Seguridad. Los argumentos del *GOP* para promover el aumento del gasto militar giraron en torno a siete ideas principales:

- *el nivel de gasto actual no es compatible con los requerimientos de la Doctrina Powell*; en efecto ésta fue asumida por las dos guías de planificación estratégica de la *era Clinton*, pero entonces el Pentágono creía poco probable que se

¹⁷⁶ BRADDON, D., *Exploding the Myth. The Peace Dividend, Regions and Market Adjustment*, Nueva York, Routledge, 2000; MARKUSEN y ODEN, "Defense Conversion: Investing the Peace Dividend", en SCHAFER, T. y FAUX, J.(eds), *Reclaiming Prosperity: a Blueprint for Progressive Economic Reform*, Washington DC, Economic Policy Institute, 1995, pp. 277-301.

planteara un escenario de esas características. Lo mismo pensaban algunos miembros del Estado Mayor¹⁷⁷.

- *a principios de los ochenta, Estados Unidos destinó miles de millones de dólares a dotarse de nuevos sistemas de armas. Desde entonces, los niveles de gasto han caído peligrosamente, poniendo en riesgo la vigencia de nuestras capacidades de defensa;* la principal razón del incremento del gasto en defensa a lo largo de esa década fue la puesta en marcha de la Iniciativa de Defensa Estratégica, un sistema contra la amenaza balística soviética que entre 1983 y 1993 se tradujo en el desembolso de 38.000 millones, pero que nunca llegó a desplegarse. Para la Administración Clinton el proyecto perdió sentido ya que, en el nuevo contexto internacional, Rusia no estaba en condiciones de sostener un sistema de ataque mínimo que supusiera un peligro real para Estados Unidos¹⁷⁸.

- *el Pentágono estima que un competidor estratégico surgirá en torno a 2010;* la convicción de la Administración Clinton era que en torno a 2010 Rusia podría haber superado la crisis estructural, pero incluso en esas circunstancias era poco probable que se aventurara a lanzar una ataque contra Estados Unidos. Respecto a China, el Gobierno creía que harían falta entre treinta y cincuenta años para que Pekín reuniera todas las condiciones que le dieran el estatuto de potencia hegemónica global; de ahí que se optara por darle trato de socio estratégico (*strategic partner*).

- *la reducción de las fuerzas estadounidenses no es una alternativa si existen compromisos en el exterior como el Golfo Pérsico y Bosnia;* el tipo de compromiso que contemplaba la Administración Clinton era selectivo (*selective engagement*) y aunque no se descartaba el uso de la fuerza, se favorecía la diplomacia preventiva y el despliegue de medidas de confianza para la seguridad¹⁷⁹.

- *el estatuto hegemónico de Estados Unidos le impone un mayor gasto militar, mientras otros Estados optan por reducirlo;* el paradigma estratégico de la Ampliación promovía un entorno de cooperación para la seguridad, lo que no era

¹⁷⁷ Cfr., BENSON, Johan, "Conversations with William Perry", *Aerospace America*, vol. 34, n° 10, pp. 11. En esa entrevista Bill Perry había admitido que un escenario de esas características era poco plausible (*implausible*). A una conclusión similar llegaban algunos miembros de la Junta de Jefes del Estado Mayor, como el general de la Fuerza Aérea Merrill McPeack, quien afirmaba que en la experiencia histórica de Estados Unidos jamás se ha dado un escenario como el propuesto por la Doctrina Powell. Eso le lleva a concluir que dicho enunciado estratégico forma parte de una estrategia para que el gasto militar volviera a los niveles de la Guerra Fría. Cfr. THOMPSON, Mark, "Why the Pentagon Gets a Free Ride", *Time*, 5 de junio de 1995.

¹⁷⁸ WEBER, Vin, "SDI, R. I. P.", *National Review*, 5 de julio de 1993.

¹⁷⁹ Sobre la noción de diplomacia preventiva y lo que ésta significaba en la práctica véase, PERRY, William, "Defense in an Age of Hope", *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 6, nov-dic. de 1996, pp. 64-79.

incompatible con una reducción de los presupuestos de defensa en los países industrializados, si paralelamente se redistribuían las cargas de seguridad.

- *el gasto militar estadounidense ha caído un 62% desde 1985; durante la era Reagan* el gasto en defensa creció muy por encima de los niveles habituales de la Guerra Fría. Lo razonable hubiera sido establecer comparaciones con las etapas de la Bipolaridad en las que Estados Unidos no se vio involucrado directamente en un conflicto abierto, en lugar de referirse a periodos que rompían la tendencia.

- *el gasto militar crea empleo*; en 1976, el Departamento del Trabajo concluyó que, por cada 1.000 millones que el Gobierno federal invertía en la industria de defensa, se generaban 75.000 empleos¹⁸⁰. Durante la *era Reagan* el sector alcanzó, en efecto, su máximo nivel de contratación de trabajadores: en 1987 había 3,6 millones de empleos directos. Es verdad también, como se ha visto, que en el marco del 'dividendo de la paz' aumentó el paro en la industria militar. La evolución paralela del gasto militar, la partida para adquisiciones y el empleo generado por industria de defensa -al alza en la primera mitad de los ochenta y a la baja desde 1988- llevó en muchos casos a vincular la capacidad del sector para crear trabajo con la disponibilidad de recursos para la defensa nacional. Pero también es cierto que a partir de 1993 los niveles de desempleo en el conjunto del país empezaron a mejorar. En 1996, cuando en la industria militar el paro había tocado fondo, en el conjunto del país el desempleo se situaba en el 5,4%, su nivel más bajo desde 1988. La capacidad de la economía para absorber a los trabajadores de la industria de defensa que quedaron sin empleo en los noventa introduce un matiz que es importante considerar. La Oficina General de Contabilidad ha concluido que el desempleo en la industria de defensa no llegó a representar el 2% del paro nacional entre 1992 y 1999.¹⁸¹

Ninguno de estos argumentos llegó a formar parte de la agenda del público. Mientras la industria de defensa se decantó por el estamento político como destinatario de su mensaje, el Partido Republicano eligió a la opinión pública. Desde la perspectiva de la comunicación política, la elección de las audiencias fue el principal error estratégico del *GOP*, por varias razones. Primero, los niveles de ansiedad del ciudadano medio respecto a la

¹⁸⁰ Cfr. RATHORE, Mithun, *Defense Spending: the Cost and Benefits of Maintaining the US Armed Forces*, Phillips Academy, Andover (MA), 1998, p.5.

¹⁸¹ General Accounting Office, *Defense Contractors. Pay, Benefits and Restructuring During Defense Downsing*, Briefing Report to Congressional Requesters, GAO/NSIAD-96-19-BR, Washington DC, abril de 1996; *Defense Spending and Employment: Information Limitations Impede Thorough Assessment*, Report to the Chairman, Committee on the Budget, US Senate, GAO/NSIAD-98-57, enero de 1998. Sobre la relación entre gasto militar y empleo en la industria de defensa ver también, DUNNE, J. Paul y SMITH, Ron, "Military Expenditure and Unemployment in the OECD", *Defence and Peace Economics*, vol. 1, n° 1, 1990, pp. 57-73; FOX, Alan y STERN, Robert, "Effects of Reductions in NATO Military Expenditures on US Employment by Sector/Occupation/Region", *World Economy* vol. 16, n° 2, 1993, pp. 193-211.

posibilidad de un ataque al territorio o a intereses norteamericanos estaban en niveles muy bajos desde 1991. La URSS no sólo se había desintegrado, dejando a la Federación Rusa sumida en una crisis estructural que le ha costado tiempo y esfuerzo superar. Por si fuera poco, a principios de ese año, las Fuerzas Armadas estadounidenses se habían impuesto en cuarenta días a las tropas iraquíes, de las que se había dicho eran el cuarto ejército del mundo.

Segundo, la sociedad estadounidense, como la mayoría de las sociedades occidentales, es especialmente sensible al tema de las bajas de guerra y una vez terminada la Guerra Fría se reforzó la opción por un internacionalismo selectivo, así como la idea de compartir las cargas de seguridad con los aliados, para reducir la exposición de sus tropas. La retirada de Somalia en octubre de 1993 revivió todo el drama de Vietnam y, entre otras, cosas explica la reticencia a intervenir en Bosnia y Ruanda¹⁸².

Finalmente, la principal preocupación eran los temas internos, especialmente la evolución de la economía y el nivel de paro, que estaba en el 7,5% cuando Clinton llegó a la Casa Blanca. Como quedó demostrado en la campaña electoral de 1996, los temas diplomáticos en general, y la seguridad nacional en particular, no formaban parte de las preocupaciones de los norteamericanos. El senador Robert Dole, candidato republicano a la Presidencia, intentó sin éxito incluirlos en las discusiones públicas, pero acabó desistiendo al percatarse de la apatía popular. Entonces, sólo un 3% de los ciudadanos sentía que el país podía ser blanco de un ataque, lo que prueba que el clima social no era el adecuado para impulsar el gasto militar¹⁸³.

A falta de condiciones internas para ideologizar el debate quedaban dos alternativas: replantear las vías de acceso a la clase política y las fórmulas de influencia más habituales o esperar que un acontecimiento externo generara un fuerte sentimiento de vulnerabilidad¹⁸⁴.

2.2.2 La relación entre la industria de defensa y el Pentágono: primera Administración Clinton

A pesar del recorte del gasto militar en general y para adquisiciones e I+D en particular, la industria de defensa tuvo relaciones cordiales con todos los secretarios de Defensa del presidente Clinton: tanto con el republicano William Cohen, que dio un fuerte impulso a la demanda de seguridad mediante la Revolución en los Asuntos Militares, como con los demócratas Leslie Aspin y William Perry.

Cuando se designó a Les Aspin como primer jefe del Departamento de Defensa, su nominación no fue bien acogida por el Estado Mayor, pero la industria militar le dio el visto bueno. Aspin quería hacer frente a la menor cuantía de recursos a disposición de la agencia a

¹⁸² KULL, Steven, *Op. Cit.*, 1993a, 1993b y 1994.

¹⁸³ CIRINCIONE, Joseph, "Why the Right Lost the Missile Defense Debate", *Foreign Policy*, primavera de 1997, pp. 50-52. Ver también, KULL, S. *Op. Cit.*, 1996a, 1996b y 1996c.

¹⁸⁴ Esa era la percepción de los grupos más conservadores dentro del republicanismo. Véase la sección V -Creating Tomorrow's Dominant Force- de *Rebuilding America's Defenses. Strategy Forces and Resources for a New Century*, Proyecto para un Nuevo Siglo Americano, Washington DC, septiembre de 2000.

través de una reducción de las tropas y del cierre de bases en territorio norteamericano¹⁸⁵. Los inventarios que le heredaba la Administración Bush estaban tasados en 0,7 billones de dólares lo que suponía un coste de mantenimiento de 280.000 millones cada año para conservar un nivel idéntico de rendimiento y reacción¹⁸⁶.

Nada más convertirse en jefe del Pentágono, encargó al subsecretario de Defensa para Política una guía de planificación estratégico-presupuestaria para el nuevo entorno de seguridad, que sustituyera las previsiones de gasto establecidas por el *Base Force Review*¹⁸⁷ del presidente Bush padre. El *Bottom-Up Review (BUR)* fue dado a conocer en octubre de 1993. Era compatible con las metas establecidas por la Administración Clinton para sanear las cuentas públicas¹⁸⁸, ya que su puesta en marcha debería permitir ahorrar unos 90.000 millones entre los años 1995 y 1999 –un 34% respecto al año fiscal 1990 frente al 26% previsto por su antecesora-¹⁸⁹.

Los requerimientos defensivos para la post Guerra Fría se establecieron en términos de la capacidad para librar e imponerse simultáneamente en dos operaciones bélicas de gran envergadura, a la vez que se desplegaban y mantenían contingentes en misiones humanitarias y de pacificación. Por ejemplo, estaba previsto que el recorte de personal militar afectara a 160.000 efectivos de Tierra, Mar y Aire (el 10% de las tropas en activo de esos tres ejércitos en 1993), pero la Infantería de Marina mantendría intacto su reclutamiento.

¹⁸⁵ El debate sobre el cierre de bases militares había empezado en los últimos años del Gobierno de Reagan y los primeros cierres tuvieron lugar durante el mandato de Bush padre. En marzo de 1993, Aspin envió al Congreso una propuesta para cerrar 31 de estas instalaciones y reestructurar otras 134, argumentando que eso le reportaría al Gobierno ahorros por un valor de 3.000 millones de dólares anuales, a partir de 2000. En 1997, ya había quedado claro que el Pentágono había sobrestimado los ahorros, pese a lo cual William Cohen solicitó dos nuevas rondas de cierre. Ver, VICKERS, M., y KOSIAK, S., *The Quadrennial Defense Review- An Assessment*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, Washington DC, 1997.

¹⁸⁶ THOMPSON, Fred, "Reinventing the Pentagon: The Political Economy of the Post-Cold War", *Public Administration Review*, vol. 53, n° 6, nov/dic 1993, pp. 570-577. Cifras en dólares de 1990.

¹⁸⁷ El *Base Force Review (BF)* fue elaborado por Richard Cheney y el general Colin Powell en 1990. Proponía una reestructuración de las fuerzas armadas para un entorno de seguridad en el que las amenazas y los conflictos tendrían sobre todo un alcance regional. Estaba previsto reducir las estructuras militares un 25%, recortar el personal civil y militar del Pentágono un 20% y reducir un 10% el gasto militar, en relación a las cifras manejadas en el curso fiscal 1990. Ver JAFFE, Lorena, *The Development of the Base Force, 1989-1992*, Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington DC, 1993; y "The Base Force: From Global Containment to Regional Forward Presence", *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons from the Base Force, Bottom-Up Review and the Quadrennial Defense Review*, RAND Corporation, Santa Monica, 2001, pp. 5-40.

¹⁸⁸ Durante la campaña, el candidato demócrata había insistido en que el nuevo contexto de seguridad, y dadas las "pobres condiciones económicas del país", hacía posible una reducción del gasto en defensa igual a 60.000 millones de dólares entre 1994 y 1999. En junio de ese año, la Oficina de Presupuestos del Congreso había calculado que el déficit federal alcanzaba los 425.000 millones (7% PIB). Ver "Remarks of Governor Bill Clinton" Los Angeles World Affairs Council, 13 de agosto de 1992.

¹⁸⁹ A diferencia del *Base Force Review*, el *Bottom-Up Review* asumía que el proceso de desintegración de la URSS era definitivamente irreversible y, en consecuencia, Europa -como escenario bélico fundamental en el que se verían implicadas fuerzas estadounidenses- era sustituida por el Golfo Pérsico y la península de Corea. Para ver el informe completo puede consultarse ASPIN, Les, *Report on the Bottom-Up Review*, Departamento de Defensa, Washington DC, octubre de 1993. Para un análisis detallado de la elaboración y contenido véase GUNZINGER, M., "Beyond the Bottom-Up Review" *Essays on Strategy XIV*, Washington DC, Institute for National Security Studies, National Defense University, 1996; LARSON, E., ORLETSKY, D. y LEUSCHNER, K., *Op. Cit.*, pp. 41-81; y COURTER, J. y BERNSTEIN, A., "The QDR Process. An Alternative View", *The Joint Force Quarterly*, n° 16, verano de 1997, pp. 20-26.

REESTRUCTURACIÓN PREVISTA POR EL 'BUR' (SERVICIO ACTIVO)

		Nivel previsto por el 'BUR'	Variación respecto final GF (FY 1990)	Variación
Reestructuración Humana	Tropas	1,4 millones	2, 0 millones	30%
Reestructuración Material	Ejército de Tierra	10 divisiones	18 divisiones	-44%
	Armada	11 portaviones	15 portaviones	-26%
	Fuerza Aérea	13 escuadrones de combate	24 escuadrones de combate	-46%
	Infantería de Marina	3 divisiones	4 divisiones	25%

Fuente: Report on the Bottom-Up Review; Budget of the US Government FY 1992

Al mismo tiempo, las medidas de reestructuración humana y material se plantearon en función de tres prioridades: (a) mantener la capacidad de respuesta y proyección de las fuerzas estadounidenses; (b) conservar la superioridad tecnológica de sus sistemas de armas; y (c) favorecer la cualificación de las tropas en lugar del número de efectivos. Aspin creía que el 'dividendo de la paz' no era incompatible con la modernización de las fuerzas armadas, aunque jamás ocultó su convicción de que era necesario lograr un equilibrio entre los recursos disponibles y las necesidades de la defensa nacional, ya que a su juicio, la evolución de la economía condicionaba directamente las opciones del país para garantizar su seguridad.

Las conclusiones del *BUR* condicionaron, como cabe esperar, el primer presupuesto de Defensa de la *era Clinton*. Para el ejercicio fiscal 1994, la Casa Blanca solicitó 263.000 millones, algo menos de lo sugerido por el informe del Pentágono¹⁹⁰. El mismo Aspin había reconocido que los recortes podrían ser ligeramente superiores a lo establecido en el documento, porque la Administración demócrata tenía previsto destinar a la defensa nacional unos 1.221 millones a lo largo del periodo fiscal 1995-1999, un 8% menos que lo establecido en el *Base Force Review*. En los siguientes cinco años, se podrían hacer los reajustes pertinentes para que el presupuesto militar fuera perfectamente congruente con las pautas de gasto fijadas por el Gobierno. Finalmente, para el año fiscal 1994, el Congreso corrigió al alza la petición del Gobierno, hasta los 268.000 millones, pero aún así el gasto autorizado era casi un 6% menor al del ejercicio precedente. La partida para adquisiciones e I+D se contrajo un 13%, y quedó establecida en 96.000 millones.

El cambio de estatuto de la Iniciativa de Defensa Estratégica sí dio lugar a algunas tensiones entre la industria militar y el jefe del Pentágono. Aspin, que había dado su apoyo a Reagan siempre que lo había estimado necesario¹⁹¹, se opuso desde el principio a la *IDE* y en mayo de 1993 anunció el fin de la *Guerra de las Galaxias*. El programa no fue totalmente

¹⁹⁰ En EEUU el año fiscal empieza el 1 de octubre del año previo al curso de referencia. En este caso, la gestión del presupuesto para 1994 tiene lugar en la primera mitad de 1993 y entra en vigor, el 1 de octubre de 1993.

¹⁹¹ Por ejemplo, respaldó la decisión del presidente Reagan de desplegar en Europa Occidental misiles MX, en contra de la postura oficial del Partido Demócrata. Igualmente, en 1985 se mostró a favor del apoyo económico a la *Contra* nicaragüense, lo que le costó ser excluido por sus compañeros de partido del Comité de Servicios Armados del Senado, del que era jefe.

descartado, aunque se rebajó su prioridad –a partir de ese momento, sería gestionado por el secretario de Defensa para Adquisiciones y Tecnología- y se le dio una nueva orientación, ya que se centraría en fortalecer las capacidades de defensa antimisil tácticas.

Con el sucesor de Aspin, las relaciones fueron más fluidas¹⁹². William Perry venía avalado por una amplia experiencia en cuestiones de seguridad nacional, pero sobre todo era un hombre del medio¹⁹³. Desde los años cincuenta había estado vinculado a la industria militar y antes de convertirse en segundo hombre del Departamento de Defensa había sido director general de Technology Strategies & Alliances (TS&A), una sociedad de inversión especializada en compañías de alta tecnología, entre cuyos clientes estaban varios contratistas del Pentágono¹⁹⁴. Esta circunstancia explica que Perry fuera el enlace entre Aspin y los ejecutivos del sector para gestionar las ayudas gubernamentales a la reestructuración del mercado militar.

La primera propuesta de gasto formulada por Perry no se apartó mucho de la que hiciera su antecesor. Fue calificada por él mismo como un “presupuesto de la post Guerra Fría” y eso significaba que en los próximos años se mantendría la tendencia a reducir los fondos. Al igual que Aspin, dio prioridad al recorte de tropas y al cierre de bases, al tiempo que reafirmaba su compromiso con la modernización de las fuerzas armadas, anunciaba la puesta en marcha de un vasto programa de investigación y desarrollo, y daba a conocer su intención de reformar la gestión comercial del Pentágono. Para el ejercicio fiscal 1995 al Departamento de Defensa le fueron concedidos 260.600 millones de dólares, un 10% más que la solicitud inicial de la agencia, pero un 3,2% menos que el año anterior en cifras reales. Los fondos para adquisiciones se dejaron un 12,6% y los de innovación, algo más de un 2%. Quedaron establecidos en 55.000 millones y 34.000 millones respectivamente.

La gestión del presupuesto para 1996 fue la más controvertida. Cuando el Pentágono solicitó 246.000 millones para gastos, el Congreso añadió un 10% más para financiar sistemas de armas que Defensa no había contemplado. El debate en torno al presupuesto se vio influido por el debate sobre la construcción del sistema de defensa antimisil, que los círculos políticos más conservadores se habían esforzado por resucitar desde que el Partido Republicano se hiciera con el control de las dos cámaras legislativas. Perry creía que no estaban dadas las condiciones estratégicas, tecnológicas, económicas y sociales para la puesta en marcha de un programa que se inspiraba claramente en la Iniciativa de Defensa Estratégica. En su lugar, prefería reforzar las capacidades de defensa tácticas. Sin embargo, las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo congelaron la partida de gastos del Pentágono y ésta sólo fue liberada cuando Perry se comprometió a destinar los fondos extraordinarios a la investigación y desarrollo de un sistema antimisil que se pudiera

¹⁹² Aspin dejó el Departamento de Defensa en febrero de 1994, por motivos personales, pero también porque la desastrosa retirada de las tropas norteamericanas de Somalia le debilitó políticamente. Al frente del Pentágono, le sucedió quien hasta entonces había sido vicesecretario de Defensa: William Perry.

¹⁹³ William Perry había estado al frente del Servicio de Inteligencia de la Armada (1974-76) y de la Agencia de Seguridad Nacional (1977-1981), y había sido director adjunto de la CIA (1981-82).

¹⁹⁴ Entre los clientes más importantes de TS&A destacaban Grumman Aerospace (luego Northrop Grumman), Martin Marietta (luego Lockheed Martin), Alliant TechSystems, Charles Stark Draper Laboratory, Lawrence Livermore Laboratory, Litton Industries, ManTech International, MITRE, Pilkington Aerospace, TRW, AT&T y CAE Systems.

construir y desplegar en tres años, en caso de que surgiera una amenaza real a la seguridad estadounidense. En marzo de 1996, cuando habían transcurrido seis meses desde el inicio del año fiscal, el Departamento de Defensa recibió 253.000 millones de dólares. La variación real del gasto militar respecto a 1995 fue ligeramente inferior al 5%, mientras que el presupuesto para adquisiciones experimentó un descenso del 12,8%, a pesar de que tres cuartas partes de los fondos extraordinarios iban destinadas a reforzar esa partida (5.200 millones o un 15% más de lo solicitado por el Pentágono) y el presupuesto para I+D. En el caso de éste último, registró un incremento interanual superior al 3%.

Poco después, cuando se inició el trámite presupuestario para 1997, Perry alertó por primera vez de la posibilidad de que el nivel de gasto militar comprometiera la capacidad del país para hacer frente al nuevo entorno de seguridad si los recortes persistían. En esa oportunidad solicitó 242.000 millones y le fueron concedidos 258.000 millones, medio punto menos que el año anterior, considerado el efecto de la inflación. Estaba convencido de que la modernización de las fuerzas armadas era compatible con el equilibrio de las cuentas públicas, pero en diez años las tropas se habían reducido una tercera parte y, a su juicio, unas Fuerzas Armadas que estaban por debajo de los 1,5 millones de efectivos no podían garantizar la seguridad y la cobertura de intereses de una superpotencia.

Esa convicción le llevó a acelerar la puesta en marcha de la **reforma del sistema de adquisiciones de la defensa**, ya que consideraba que las fórmulas vigentes elevaban innecesariamente los costes; resultaban poco estimulantes para que las corporaciones del sector privado se incorporaran a la bolsa de proveedores de la agencia; eran incompatibles con los planes de la Administración Clinton de fortalecer la base industrial nacional a través de la integración de los tejidos productivos civil y militar; y erosionaba la capacidad de proyección del poder militar, tanto por la lentitud de las cadenas de distribución como por la obsolescencia de los equipos¹⁹⁵.

Según Perry, los mayores problemas tenían que ver con la rigidez de los controles, la renuencia del Pentágono y de la industria de defensa para configurar un nuevo ámbito de relación, y la dispersión del proceso decisorio dentro de la agencia. Ahora bien, dado que buena parte de las trabas eran burocráticas, quedaba en manos de el Departamento de Defensa la voluntad y la conducción del cambio. El eje de la nueva política de adquisiciones quedó trazado nada más Perry tomó posesión de su cargo, en febrero de 1994. Buscaba simplificar la gestión comercial del Pentágono¹⁹⁶, imprimirle eficacia mediante la introducción de prácticas corporativas, favorecer la competencia y terminar con el exceso de costes flexibilizando los controles administrativos. Tenía seis objetivos específicos¹⁹⁷:

¹⁹⁵ PERRY, William, "Acquisition Reform: A Mandate for Change", *Defense Issues*, vol. 10, nº 39, Office of the Assistant to the Secretary of Defense (Public Affairs), Washington, DC, 1994.

¹⁹⁶ *Ibid.* Sobre la política de contrataciones, sus características y principales disfunciones al final de la Guerra Fría y en los primeros años noventa ver McNAUGHER, Thomas, *New Weapons, Old Politics: America's Military Procurement Muddle*. Washington, DC, Brookings Institution, 1989; y MAYER, Kenneth, *The Political Economy of Defense Contracting*, New Haven, Yale University Press, 1991.

¹⁹⁷ PERRY, William, *Annual Defense Report to the President and the Congress*, Office of the Assistant to the Secretary of Defense (Public Affairs), Washington, DC, 1994.

- i. simplificar las operaciones inferiores a 100.000 dólares, mediante la incorporación de prácticas de comercio electrónico para reducir costes y agilizar las cadenas de distribución.
- ii. simplificar los aspectos legales, financieros y contables de los contratos, así como los mecanismos para determinar los valores de adquisición.
- iii. flexibilizar los sistemas de control en las diversas etapas de la producción, distribución y mantenimiento de los equipos.
- iv. eliminar los estándares gubernamentales y militares de producción y establecer nuevos criterios sobre la base de la relación coste/eficacia, de forma que: (a) el Pentágono pudiera beneficiarse de una reducción de los costes de producción, (b) la relación contractual con la agencia resultara atractiva para el sector comercial y (c) las condiciones de acceso al mercado para los pequeños y medianos contratistas fueran más favorables.
- v. mejorar el sistema de adquisiciones mediante la adopción de fórmulas de distribución y prácticas contables comerciales, así como mediante la contratación de proveedores comerciales que facilitaran la transición hacia una gestión más eficaz; en ese sentido se hizo un llamamiento a conceder máxima confianza a los bienes y servicios producidos en el ámbito civil, cuando éstos respondieran a las necesidades de la defensa nacional.
- vi. crear un sistema de evaluación específico del proceso de reforma.

Perry puso en marcha su proyecto de reforma en un escenario que era bastante disfuncional, sobre todo por la falta de voluntad del Pentágono y los proveedores para asimilar los nuevos modelos de gestión. En el Departamento de Defensa, los burócratas hacían pocos esfuerzos por adoptar prácticas comerciales propias del ámbito civil¹⁹⁸, a pesar de que éstas se habían mostrado adecuadas en otros segmentos del Sistema de Adquisiciones Federales. Los ciclos de producción y distribución tenían una duración que

¹⁹⁸ A esa conclusion llegan entre otro: SCHMIDT, C., *Friend or Foe? Bureaucratic Behavior and Acquisition Reform in the US Army*, Santa Monica, Rand Corporation, 1998; *Changing Bureaucratic Behavior: Acquisition Reform in the United States Army*, Santa Monica, Rand Corporation, 2000; STOCKTON, P., "When the Bear Leaves the Woods: Department of Defense Reorganization in the Post-Cold War Era", en RIPLEY, R. y LINDSAY, J. (eds), *US Foreign Policy After the Cold War*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1997, pp. 106-131; y THOMPSON, Fred y JONES, L. R., *Reinventing the Pentagon: How the New Public Management Can Bring Institutional Renewal*, San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

duplicaba los del sector comercial y eso afectaba la capacidad de proyección de las fuerzas estadounidenses en un contexto donde la imprevisibilidad de los conflictos se había convertido en la regla.

La atonía de los funcionarios civiles de la agencia le restó contundencia al plan de reforma y contagió a otros actores cuya participación era imprescindible para que éste concluyera con éxito. Había demasiados proveedores que seguían fuertemente anclados en el mercado de defensa a pesar de los esfuerzos de la Administración por promover la conversión al ámbito comercial y el intercambio tecnológico entre las dos bases industriales nacionales. Los ejecutivos de la industria militar se mostraban más preocupados por las ayudas gubernamentales a la reestructuración, menos atentos a las perspectivas de mercado en el sector comercial y mucho menos entusiasmados con la idea de que los valores de adquisición de los sistemas de armas se fijaran a partir de la relación coste/eficacia. Ni siquiera el respaldo de las autoridades a las fusiones y adquisiciones pudo revertir las ineficiencias y contener la evolución al alza de los costes generales. En esas condiciones era razonable que muchas compañías del sector civil se mostraran poco o nada interesadas por convertirse en proveedoras del Departamento de Defensa, lo que a su vez, dificultaba los intentos de fortalecer la base industrial nacional, a partir de una mayor integración de las bases civil y militar. Las sociedades comerciales tenían una cultura corporativa y unos estándares de competencia que diferían sustancialmente de los que se utilizaban en el mercado militar. No estaban acostumbrados a la simbiosis que caracterizaba la relación del Pentágono con sus proveedores tradicionales ni a tratar con los jefes de los servicios armados, de los que en rigor dependían las especificaciones técnicas de los equipos y el enfoque de la actividad innovadora. Como se verá más adelante, ni las perspectivas de expansión de la demanda asociadas a la transformación resultaron lo suficientemente estimulantes para incorporar a este tipo de proveedores.

Por último, había disfunciones exógenas asociadas a la indefinición de las amenazas y a la contracción de la demanda de seguridad. El debilitamiento de la propensión a innovar, sobre todo la evolución cuantitativa y cualitativa de la inversión propia en I+D, tenía mucho que ver con el aumento de las incertidumbres externas y la inestabilidad de los presupuestos de defensa, que reducían el nivel de riesgos que los fabricantes estaban dispuestos a asumir.

2.2.3 El Plan de Conversión de la Administración Clinton

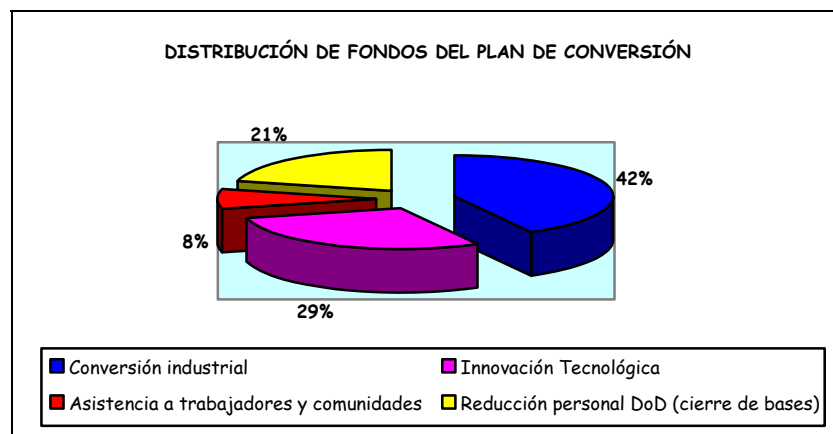
La inversión de los dólares de defensa en la economía civil fue vista como una forma de moderar el impacto económico de la reducción del gasto en defensa. El Plan de Conversión que el Gobierno presentó al Congreso en marzo de 1993 tenía cuatro objetivos que se pueden agrupar en dos categorías:

- 1) objetivos relacionados con la innovación tecnológica:

- favorecer la conversión industrial, promoviendo el uso dual de la tecnología, abriendo nuevos ámbitos de negocios y reduciendo la dependencia del mercado de defensa; y
- extender el impulso innovador de la base industrial militar hacia el sector civil poniendo especial énfasis en el desarrollo de tecnologías punta.

2) objetivos para reducir el impacto social del nuevo marco presupuestario:

- proporcionar asistencia a los trabajadores afectados por el cierre de fábricas y los planes de reestructuración industrial; y
- apoyar la transición de las comunidades afectadas por el desempleo y el cierre de bases militares.



Fuente: elaboración propia y Bonn International Center for Conversion

El Plan de Conversión contó con 16.500 millones de dólares, que corresponden a algo menos del 15% de los ahorros generados por el 'dividendo de la paz'. Fueron canalizados a través de los departamentos de Defensa, Energía, Comercio y Trabajo, así como otras agencias federales con competencias en el sector tecnológico. En sus cuatro años de duración, no llegó a contar con los 21.500 millones que el Ejecutivo había solicitado en 1993. La gestión de algunas partidas -concretamente aquellas que financiaban el Proyecto de Reinversión Tecnológica y el Programa de Formación para Trabajadores Desplazados- se complicó a partir de 1995, porque el Partido Republicano, ahora con el control de las dos cámaras, nunca había estado de acuerdo con la orientación de los programas de conversión

industrial y reinserción laboral; ni siquiera porque hicieran énfasis en la innovación tecnológica.

PROGRAMAS DEL PLAN DE CONVERSIÓN AFECTADOS POR EL RECORTE DE FONDOS

Año Fiscal * cifras en millones de dólares corrientes	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Proyecto de Reinversión Tecnológica (Departamento de Defensa)	472	397	220	195	85	1369
Asistencia a Trabajadores y Comunidades (Departamento de Energía)	85	100	115	83	62	445
Formación de Trabajadores Desplazados (Departamento de Trabajo)	75	24	20	20	20	159
Iniciativas de conversión mediante alta tecnología (otras agencias federales)	-	1072	827	744	730	3373

Fuente: Bonn International Center for Conversion

Aunque el Bonn International Center for Conversion cuestiona la eficacia de muchas de las iniciativas, sobre todo aquéllas que fomentaban el cambio a través de la innovación tecnológica, reconoce que éstas constituyeron un importante avance respecto al Gobierno anterior, que había hecho muy poco por aliviar el coste humano del *dividendo de la paz*. Entre 1990 y 1997, se destinaron 17.100 millones a iniciativas de conversión, de los que el 97% correspondió a gastos efectuados en el marco de Plan de Conversión¹⁹⁹.

A)Objetivos de Innovación Tecnológica

La piedra angular de la política de conversión industrial fue el Proyecto de Reinversión Tecnológica (*Technology Reinvestment Project, TRP*), por medio del cual se buscaba crear las condiciones para integrar las bases industriales civil y militar: (a) desviando tecnología militar al mercado civil; (b) promoviendo el uso tecnología civil de menor coste para requerimientos de defensa; y (c) favoreciendo la inversión en nuevas tecnologías con aplicación dual.

En el ámbito de la Administración federal, el *TRP* siempre fue considerado un programa de naturaleza militar, diseñado para servir a las necesidades de la industria de defensa. Por lo mismo, la gestión de los fondos fue asignada a la Agencia para Proyectos de Investigación Avanzada del Pentágono (*Advanced Research Projects Agency, ARPA*), lo que garantizaba que el control de los proyectos se haría en función de su valor militar. De igual forma, era preciso que al solicitar las ayudas las empresas hicieran públicos sus planes de innovación, para garantizar que esos fondos se canalizarían hacia tecnologías militarmente relevantes, además de su utilidad comercial.

Pero en el largo plazo, el *TRP* buscaba corregir los problemas de competitividad que presentaba la economía estadounidense, dando un fuerte impulso a la inversión en I+D civil,

¹⁹⁹ BISCHAK, G., *US Conversion after the Cold War*, Brief 9, Bonn International Center for Conversion, 1997, pp. 5-9.

que era donde se generaba la mayor parte de la tecnología punta²⁰⁰. La existencia de dos bases industriales que operaban como compartimientos estancos no sólo era más costosa, sino que además debilitaba la capacidad de innovación del conjunto de la economía, teniendo en cuenta que el mayor esfuerzo federal se llevaba a cabo en el sector defensa²⁰¹. Desde la perspectiva de la seguridad nacional, permitir que corporaciones extranjeras arrebataran el liderazgo a la industria de defensa norteamericana haría que con el tiempo el Pentágono dependiera del exterior para el suministro de componentes y sistemas de armas esenciales. Pero en el marco de un nuevo entorno estratégico, el empeño de la Casa Blanca por constituir una única base tecnológica era el resultado de una interpretación más amplia de los nuevos desafíos que enfrentaba el país: en los ochenta, Estados Unidos no sólo había visto cómo su balanza tecnológica se cargaba del lado negativo, sino que además aumentaron las advertencias sobre una pérdida de competitividad frente a otros países industrializados²⁰². La capacidad para innovar en ámbitos ajenos a la defensa era un tema que tenía relación directa con la fortaleza de la base industrial y con la competitividad de la economía, y a principios de los noventa Japón y Alemania exhibían registros históricos de gasto en I+D civil del 3% y 2,5% de su PIB, respectivamente, mientras que Estados Unidos se estancaba en el 2%. Por lo demás, si no se favorecía la innovación en el sector civil, por mucho que la industria de defensa desarrollara tecnologías con aplicación dual y con perspectivas de éxito en el mercado comercial, el hecho de que sus costes de producción fueran superiores constituía una desventaja comparativa²⁰³.

Para impulsar sinergias el TRP obligaba a que las compañías que solicitaban las ayudas lo hicieran en proyectos compartidos con sociedades del ámbito civil, universidades o laboratorios federales. Por otra parte, el sector público sólo cubría hasta el 50% del coste total de los proyectos; el resto iba por cuenta de las corporaciones solicitantes. De esta forma, se garantizaba el buen uso del dinero de los contribuyentes, ya que las iniciativas poco rentables se abandonarían si las pérdidas eran demasiadas. Pero es que, además, la

²⁰⁰ National Research Council, "Implications of the US Dual-Use Strategy", en *Conflict and Cooperation in National Competition for High Technology Industry*, Washington DC, National Academies, 1996, pp. 152-158; ALIC, J., et al., *Beyond Spinoff: Military and Commercial Technologies in a Changing World*, Boston, Harvard Business School Press, 1992.

²⁰¹ Sobre el impacto de la I+D en la actividad económica nacional véase DE GRASSE, Robert, "The Technological Impact of Military Spending" en *Military Expansion, Economic Decline: the Impact of Military Spending on US Economic Performance*, Armonk (NY), M.E. Sharpe, 1983, pp. 77-107.

²⁰² A lo largo de los ochenta se alertó en reiteradas ocasiones sobre el debilitamiento progresivo de la base tecnológica civil. En ese contexto hay que situar iniciativas legislativas como el Acta Stevenson-Wydler de Innovación Tecnológica -promulgada en 1980 exigía a los laboratorios federales que facilitaran la transferencia de tecnología de origen y propiedad federales a los gobiernos de los estados, a los gobiernos locales y al sector privado- y el Acta para el Programa de Transferencia Tecnológica en Pequeñas Empresas -promulgada en 1982, creaba el Programa de Investigación para la Innovación en las Pequeñas Empresas dentro de los principales organismos federales de I+D, con el fin de incrementar los fondos federales destinados a la investigación que ofrezca posibilidades de comercialización en el sector de las pequeñas empresas de alta tecnología-. Ver también NELSON, Richard y WRIGHT, Gavin, "The Erosion of US Technological Leadership as a Factor in Post War Economic Convergence", en BAUMOL, W., NELSON, R. y WOLFF, E., *Convergence of Productivity. Cross-National Studies and Historical Evidence*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 129-163.

²⁰³ Esa voluntad queda de manifiesto en el discurso de presentación del TRP ante el Congreso: CLINTON, B. y GORE, A., *Technology for America's Economic Growth, A New Direction to Build Economic Strength*, Washington DC, Government Printing Office, 1993. Ver también, BINGHAM, R., "Industrial Policy through National Defense", en *Industrial Policy: American Style*, M.E. Sharpe, 1998, pp. 106-126; y REPPY, J. (ed) *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2000.

Administración esperaba que poco a poco los fabricantes de sistemas de armas fuera adoptando prácticas de gestión del ámbito comercial que se tradujeran en una mayor eficiencia y en menores costes de producción²⁰⁴.

Entre 1993 y 1994, se repartió el 63% de las ayudas. A partir de 1995, éstas se redujeron prácticamente a la mitad, porque el Congreso estimaba que los proyectos financiados no estaban lo suficientemente orientados a la defensa. El Bonn International Center for Conversion y la Comisión Económica para la Conversión y el Desarme señalan que el 80% de esas iniciativas sí tenía una naturaleza militar y que respondían a las prioridades tecnológicas del Pentágono²⁰⁵. Un argumento que apoya esta tesis es el rechazo de un proyecto presentado por la división de componentes aeroespaciales de Textron. H.R. Textron había ido reduciendo su dependencia del mercado de defensa y orientándose cada vez más hacia mercados como el de automóviles y el de aviación comercial. En 1994 solicitó 20 millones de dólares para crear una red de treinta pequeños y medianos subcontratistas del Departamento de Defensa, que fue rechazado por su carácter comercial²⁰⁶.

En su tercer año de existencia el *TRP* vio cómo los fondos se reducían casi a la mitad. De los 397 millones con que contó en 1994 pasó a gestionar 220 millones en 1995; las reducciones seguirían en 1996 y en 1997 el programa fue sustituido por otras iniciativas claramente más orientadas a los requerimientos militares. En total se concedieron 1.400 millones de dólares.

Respecto al nivel de eficacia del Proyecto de Reinversión Tecnológica, Oden y Bischak sostienen que sólo un 20% de los programas contribuyó a los objetivos de conversión que se había trazado la Administración Clinton. Esto se debió fundamentalmente a que las compañías que se acogieron a las ayudas vieron en ellas una fórmula para abrirse camino en el mercado comercial, pasando por alto el potencial de innovación de los proyectos que se podían poner en marcha. En muchos casos, se hizo una lectura deficiente de la diversificación y se buscó ganar competitividad a corto plazo, introduciendo cambios en el nivel de gestión corporativa, marketing o formación, en lugar de poner énfasis en las oportunidades de desarrollo tecnológico que el *TRP* ofrecía. El Plan de Conversión tampoco logró alcanzar la meta de inversión que se había trazado para infraestructura e I+D civil. Se esperaba que en 1998, el 50% de los fondos federales destinados a investigación y desarrollo se canalizaran a ámbitos no vinculados a la defensa, pero lo cierto es que

²⁰⁴ ETZKOWITZ, Henry, "Beyond the Frontiers: the Convergence of Military and Civilian R&D in the United States", en GUMMET, Philip (ed), *Military R&D After the Cold War: Conversion and Technology Transfer in Western Europe*, Nueva York, Springer, 1996, pp. 119-136. Ver también REPPY, Judith (ed), *Conversion of Military R&D*, Palgrave, McMillan, 1998.

²⁰⁵ ODEN, Michael, BISCHAK, Greg y EVANS-KLOCK, Christine, *The Technology Reinvestment Project: the Limits of Dual-Use Technology Policy*, Washington DC, Commission for Economic Conversion and Disarmament, julio de 1995; CARPENTER, J. y CARR, R.K., "Measurement and Evaluation of Technology Transfer from US Dual-Use and Technology Programs", en DUNDERVILLE, Robert (ed), *Defense Conversion Strategies*, Nueva York, Springer, 1997, pp. 297-314; y RICHARDSON, James et al., *A Review of the Technology Reinvestment Project*, (PIPS-99-1), Potomac Institute for Policy Studies, Arlington (VA), 1999.

²⁰⁶ Finalmente, la intervención del Departamento del Trabajo logró desbloquear las ayudas y la red se puso en marcha, aumentando un 15% el nivel de empleo en esa división de Textron. Véase, "HR Textron-Led Team Exploring 'Holistic' Defense Conversion; Undertakes \$20 Million *Holistic* Defense Conversion Process With Suppliers, Unions, Academics, Gov'ts.", *Aerospace Daily*, 21 de septiembre de 1994. Ver también, BISHACK, Greg, *Op. Cit.*, 1997, pp. 6-14.

mientras el gasto en I+D militar se dejó casi un 30% entre 1989 y 1996 el presupuesto federal para innovación civil registró un alza inferior al 20%, y representaba el 46% de la inversión federal en I+D; dos años después la proporción era la misma. De los 12.700 millones que en este ámbito generó el 'dividendo de la paz', sólo el 44% fue desviado al sector civil, en parte por los requerimientos fiscales y en parte por las trabas que puso el Congreso²⁰⁷.

Ahora bien, el análisis que ofrecen los investigadores del BICC sólo evalúa los resultados a largo plazo. James Stowsky cree que el *TRP* tuvo éxito en la consecución de los objetivos que se plantearon a corto plazo, es decir, aquéllos que beneficiaban más directamente a la industria de defensa²⁰⁸. Prueba de ello es que el programa fue bien recibido por todas las corporaciones que tenían relaciones comerciales con el Pentágono, grandes, pequeñas y medianas. Por ejemplo, entre 1993 y 1995, los veinte primeros contratistas del Departamento de Defensa participaron en uno de cada tres proyectos financiados a través del *TRP*, de un total de 133 iniciativas. Igualmente, y para el mismo periodo, en un 66% de los proyectos participó al menos una pequeña empresa²⁰⁹.

Aunque reconoce que no se logró crear una única base de innovación tecnológica, argumenta que ese fracaso tuvo sobre todo causas políticas y que no se debió a errores de base del Proyecto de Reinversión Tecnológica. Es evidente que un Congreso liderado por los republicanos iba a poner trabas al destino de las ayudas, pero Stowsky cree que el Gobierno debió sacar más partido de la dimensión no militar del plan y explotar los beneficios sociales de un mayor gasto en I+D civil frente a la opinión pública; por ejemplo, la capacidad para generar empleo, los beneficios en el nivel de la sanidad pública y una serie ventajas ambientales –desde una mayor eficiencia energética al control de la degradación del medio-

210.

Puede ser que en el marco del debate político la Casa Blanca se preocupara de resaltar sobre todo la naturaleza militar de las ayudas, precisamente para no dar una imagen de que se descuidaba la seguridad nacional. Vincular el *TRP* a esa dimensión era necesario para sacarlo adelante, más aún cuando el Congreso pasó a ser territorio de dominio republicano. Esto explica también la falta de habilidad o de voluntad de la Administración para crear un consenso amplio con otros actores sociales. Por ejemplo, no logró conseguir el respaldo de los sindicatos. Como las ayudas favorecían las actividades de desarrollo tecnológico, no eran una fórmula rápida para absorber a la masa de trabajadores parados

²⁰⁷ BISCHAK, G., *Op. Cit.*, 1997, pp. 15-19. En ello también coincide DOWDY, J., "Winners and Losers in the Arms Industry Downturn" *Foreign Policy* vol. 107, verano de 1997, pp. 88–101.

²⁰⁸ STOWSKY, Jay, "The Dual-Use Dilemma" en *Issues in Science and Technology*, vol. 13, nº 2, invierno de 1996, pp. 56-64. Stowsky es director para Políticas de Investigación y Desarrollo del Consejo de Gobierno de la Universidad de Berkley y fue miembro del Consejo Económico de la Casa Blanca para cuestiones de ciencia y tecnología durante el primer Gobierno de Bill Clinton. Para un análisis del contexto político en que se llevó a cabo el *TRP*, así como de su nivel de eficacia.

²⁰⁹ RICHARDSON, James et al. *TRP Development Study*, (PIPS 96-1), Potomac Institute for Policy Studies, Arlington (VA), 1996; y *TRP Case Studies*, (PIPS 96-2), Potomac Institute for Policy Studies, Arlington (VA), 1996.

²¹⁰ STOWSKY, Jay, *America's Technical Fix: The Pentagon's Dual Use Strategy, TRP, and the Political Economy of US Technology Policy in the Clinton Era*, BRIE Research Paper, Universidad de Berkeley, 1996; y "The History and Politics of the Pentagon's Dual-Use Strategy", en MARKUSEN, Ann y COSTIGAN, Sean, *Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1999.

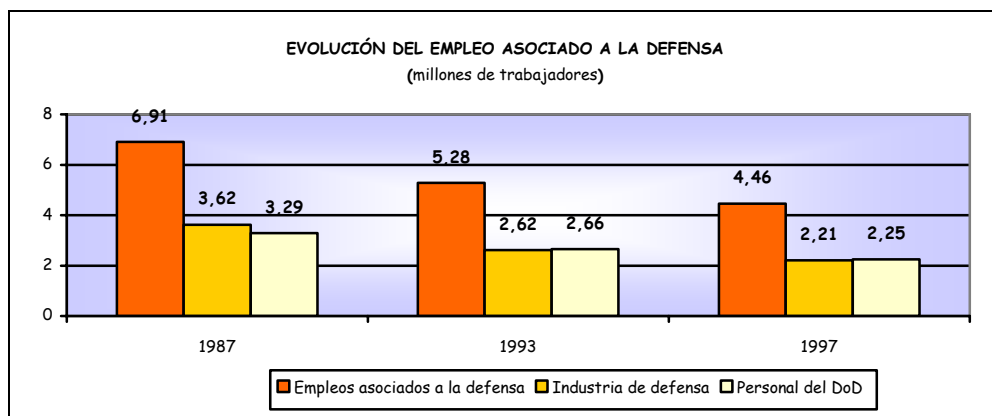
procedentes de la industria de defensa, lo que no significa que los resultados fueran otros en un margen temporal más amplio. Igualmente, el apoyo de las corporaciones civiles no fue el que cabía esperar, fundamentalmente porque su participación en las ayudas del *TRP* estaba condicionada a que lo hicieran junto con fabricantes militares, las cuales tenían una cultura comercial bastante precaria. Además, de eso estaban los obstáculos que se ponían a la participación de capital extranjero; para reducir los riesgos inherentes al desarrollo de tecnología punta las sociedades comerciales preferían establecer alianzas con compañías extranjeras en lugar de optar por proyectos compartidos con la industria de defensa. Finalmente, no se resaltaron con la contundencia suficiente los beneficios que el impulso tecnológico derivado del *TRP* tendría sobre la competitividad, lo que podría haberle dado a la Administración el apoyo del mercado.

Además del *TRP*, el Departamento de Defensa destinó otros 5.400 millones de dólares, entre 1993 y 1997, a financiar programas que fomentaban un uso dual de la tecnología. Estas ayudas se destinaron a proyectos de investigación y desarrollo que tenían algún potencial fuera del ámbito de la defensa, fundamentalmente, en el campo de la electrónica, la informática y los sistemas de comunicación.

A través del Departamento de Comercio también se canalizaron fondos para promover el uso comercial de la tecnología que se había concebido inicialmente para la defensa. A diferencia de las ayudas que gestionó el Pentágono, las de este departamento no se vieron sensiblemente afectadas por las decisiones del Legislativo. En total, Comercio dispuso de 1.815 millones de dólares, el 77% de los cuales se distribuyó por medio del Programa de Tecnología Avanzada, que financiaba proyectos de I+D orientados al mercado comercial.

B) Objetivos para reducir el impacto social del 'dividendo de la paz'

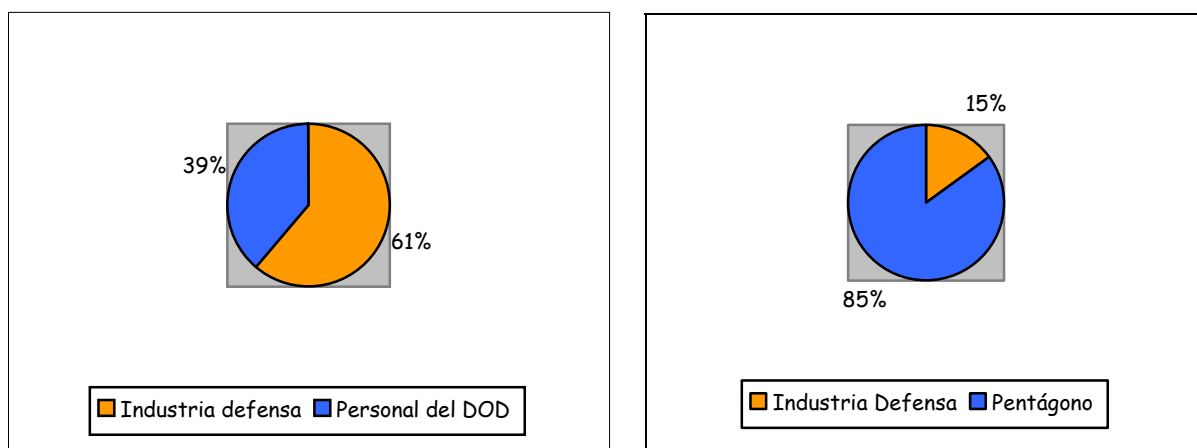
Las primeras ayudas laborales fueron aprobadas durante el Gobierno de Bush padre. En 1991, el Congreso autorizó el traspaso de 150 millones de dólares desde el Departamento de Defensa a la cartera de Trabajo para hacer frente a la caída del empleo; en cuatro años se habían suprimido 600.000 puestos de trabajo directos. En 1993 la industria de defensa había perdido el 28% de la fuerza laboral con que contaba en 1987. El impacto laboral del 'dividendo de la paz' fue superior en la industria de defensa, pese a lo cual, el 85% de las ayudas benefició el personal civil y militar del Pentágono afectado por el cierre de bases. Entre 1987 y 1997, la base industrial militar perdió 1,4 millones de empleos directos, mientras que el personal del Departamento de Defensa se redujo ligeramente por debajo del millón de trabajadores (290.000 civiles y 702.000 militares). Al finalizar 1997, había más funcionarios civiles y militares en el Pentágono que trabajadores en la industria de defensa (casi un 2% más).



Fuente: elaboración propia, GAO y Departamento de Defensa

Los fondos contemplados por el Plan de Conversión, que alcanzaron los 4.000 millones de dólares, se gestionaron a través de los departamentos de Defensa (85%), Energía (11%) y Trabajo (4%). Las ayudas a la industria de defensa se canalizaron a través de éstos dos últimos, casi siempre mediante programas de formación. Los cálculos iniciales del Consejo Económico de la Casa Blanca estimaron que serían necesarios unos 178 millones de dólares anuales para resolver el problema de desempleo que planteaba el 'dividendo de la paz' en el sector privado. Pero en el mejor de los casos, Trabajo y Energía contaron con 160 millones. Eso fue en 1993, cuando el plan de la Administración Clinton se puso en marcha. Trabajo dispuso de 75 millones frente a los 85 millones de Energía.

DESEMPLEO Y AYUDAS GUBERNAMENTALES, 1993-1997



Fuente: elaboración propia y BICC

La distribución siempre fue favorable al Departamento de Energía, que únicamente se ocupaba de prestar asistencia a personas que se habían desempeñado en actividades del llamado complejo nuclear. Aquí se llegaron a emplear en 1992, año de máxima contratación, unas 149.000 personas, lo que corresponde al 7,5% de la fuerza laboral del conjunto de la industria de defensa. Respecto al impacto del desempleo, hay que decir que entre 1993 y

1997, se perdieron 39.000 puestos de trabajo, mientras que en ese mismo periodo el conjunto del sector recortaba 1,16 millones de empleos.

La industria militar contó esencialmente con los ayudas del Departamento de Trabajo, que correspondieron al 4% del total de fondos. Además, éstos empezaron a reducirse notablemente a partir de 1994; de 75 millones disponibles en 1993 se pasó a contar con 20 millones anuales en los sucesivos ejercicios fiscales, es decir, la cuarta parte. Todo ello a pesar de que en el discurso de presentación del plan, el presidente Clinton confesó que hubiera preferido llamarlo “Operation Restore Job”²¹¹. La reducción de las ayudas también afectó al Departamento de Energía, en su caso, a partir de 1996. Sin embargo, no sucedió lo mismo con la asistencia para el personal del Pentágono, que se vio reforzada a partir de 1995.

Año Fiscal	1993	1994	1995	1996	1997	Total
* cifras en millones de dólares corrientes						
Asistencia al Personal Militar (Departamento de Defensa)	756	596	985	1093	0	3.430
Asistencia a Trabajadores y Comunidades (Departamento de Energía)	85	100	115	83	62	445
Formación de Trabajadores Desplazados (Departamento de Trabajo)	75	24	20	20	20	159
TOTAL	916	650	1.120	1.196	82	4.034

Fuente: Bonn International Center for Conversion

El gasto en defensa está geográficamente muy concentrado, de forma que era previsible que la menor dotación del presupuesto del Pentágono golpeará con más fuerza a regiones muy determinadas: los estados de Maine, Massachussets, Connecticut y Nueva York, en la Costa Este; Texas, Georgia, Lousiana, Nuevo México y Arizona, en el Sur;

²¹¹ El discurso de presentación fue pronunciado por el presidente Clinton el 12 de abril de 1993, cuando tropas estadounidenses participaban en la misión de paz para Somalia llamada ‘Operation Restore Hope’. En octubre de ese año, los medios de comunicación cubrieron con todo detalle cómo dieciocho soldados norteamericanos caían abatidos en la capital somalí, lo que motivó la rápida salida de las fuerzas estadounidenses.

Missouri en el corazón del país; y Washington y California, en la Costa Oeste²¹². Las ayudas para las comunidades afectadas por los procesos de reestructuración industrial o el cierre de bases se distribuyeron a través de la Oficina de Ajuste Económico y de la Administración de Desarrollo Económico, dependientes de los departamentos de Defensa y Comercio, respectivamente. También en este caso la asistencia contemplada en el plan privilegió a las zonas afectadas por el cierre de bases en lugar de aquéllas que tuvieron que enfrentar el despido masivo de trabajadores. Aunque Comercio dispuso de más fondos que Defensa -435 millones frente a 272 millones, entre 1993 y 1997-, se ha visto que el impacto social de los procesos de reestructuración fue muy superior. Por otra parte, el personal de las bases militares tenía estatuto de funcionario y en consecuencia era más sencillo un nuevo destino para esas personas que para trabajadores altamente cualificados en unos segmentos de producción muy específicos. En general, fueron las administraciones locales las que se ocuparon de gestionar las ayudas para el cumplimiento de los dos objetivos trazados: (a) diversificación económica de las comunidades altamente dependientes del mercado de defensa; y (b) convertir las antiguas bases militares en dependencias que tuvieran una utilidad civil

Las autoridades federales dejaron que las compañías resolvieran directamente el problema de los despidos en el ámbito privado, poniendo a su disposición fondos para diversificar la producción y para la reinserción²¹³. En general, las grandes corporaciones – precisamente las que registraban los mayores índices de despido- tuvieron una actitud diferente respecto a la diversificación, si bien la reducción de su fuerza laboral fue un elemento común a todas las estrategias. Lockheed Martin desarrolló a partir de 1994 una estrategia de comercialización que le llevó a reducir diez puntos su dependencia del mercado militar en un año. Eso no impidió que en el mismo periodo despidiera a 14.000 empleados. Otras compañías se resistieron categóricamente al cambio y optaron por reducir costes mediante recortes de plantilla; fue el caso de McDonnell Douglas, que despidió a más de la cuarta parte de su fuerza laboral antes de fusionarse con Boeing.

Las pequeñas y medianas empresas asumieron con mejor espíritu el esfuerzo de la conversión y, de hecho, trabajaron en estrecha colaboración con los gobiernos estatales y locales. No obstante, su tamaño no permitía impulsar un cambio de actividad económica de

²¹² Esta circunstancia queda reflejada en el enfoque de numerosos estudios de impacto que se llevaron a cabo en esos años, entre los que cabe destacar: California Defense Conversion Council, *Defense Conversion in California: Economies in Transition*, Sacramento, 1996; DARDIA, M. et al., *Defense Cutbacks: Effects on California's Communities, Firms, and Workers*, Santa Monica, RAND, 1996; FELDMAN, J. "Converting the Military Economy through the Local State: Local Conversion Prospects in Massachusetts", en DUMAS, L., y THEE M. (eds), *Making Peace Possible: The Promise of Economic Conversion*, Nueva York, Pergamon, 1989, pp. 139–160; HILL, C., DEITRICK, S., y MARKUSEN, A., "Converting the Military Industrial Economy: The Experience at Six Facilities", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 11, n° 1, 1991, pp. 19–36; MARKUSEN, ODEN, *Regional Adjustment of Defense Dependent Regions in the Post-Cold War Era*, Report GD94–34, Paris, OECD, 1994; ODEN, M. et al., 'Changing the Future: Converting the St. Louis Economy', *Working Paper*, 59, New Brunswick, Center for Urban Policy Research, 1993; *The Microeconomics of Defense Serving Organizations: Implications for Conversion and Adjustment Policy*, New Brunswick, Project on Regional and Industrial Economics, 1994; y *Post Cold War Frontiers: Defense Downsizing and Conversion in Los Angeles*, Working Paper 105, New Brunswick, Center for Urban Policy Research, 1996; *Economic Recovery, Growth, and Defense Conversion Activities in Dade County*, Report, 103-108, Washington DC, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, House of Representatives, 1996.

²¹³ Los fondos para la reinmersión laboral incluían las siguientes ayudas: fondos federales y estatales para la formación de trabajadores; asistencia en la búsqueda de empleo; y trabajo temporal.

alcance estructural y, en efecto, Bischak concluye que ninguna de las comunidades afectadas tuvo éxito en transformar su base económica²¹⁴.

2.3 LA REESTRUCTURACIÓN DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA

La reducción del gasto militar no fue el único obstáculo al que se enfrentó la industria de defensa estadounidense a partir de 1990. Además de los cambios presupuestarios, se produjeron transformaciones estratégicas y corporativas que repercutían directamente el futuro no tan lejano de esas empresas. En primer lugar, la desaparición de la URSS sumió a la industria militar rusa en una fuerte crisis y abrió los mercados de Europa del Este y de aquellos países asociados a la esfera de influencia soviética. Pero, por otra parte, la ausencia de un peligro inminente reducía la necesidad de invertir en costosos sistemas de armas, tanto en Estados Unidos como en Europa occidental²¹⁵.

Segundo, en los ochenta habían empezado los primeros cambios en la estructura de la propiedad del otro lado del Atlántico. En Gran Bretaña, a principios de esa década, el Gobierno de Margaret Thatcher puso en marcha la privatización de British Aerospace, Ferranti, Rolls-Royce, Royal Dockyard y Royal Ordnance Factories. Mientras en Alemania, Dasa llegaba a controlar el 60% del mercado militar nacional, después de adquirir Messerschmidt-Bölkow-Blhom, Dornier y Fokker. Por si fuera poco, no hay que perder de vista que estas compañías empezaron a operar con una lógica que les llevaba a tener más en cuenta los intereses corporativos que las líneas estratégicas de sus gobiernos²¹⁶.

2.3.1 La reestructuración del mercado militar: de la 'última cena' a la reforma del Reglamento de Adquisiciones Federales

En Estados Unidos la industria militar, en parte por convicción y en parte impulsada por el Pentágono, hizo una interpretación determinista del nuevo entorno de seguridad²¹⁷.

²¹⁴ BISCHAK, Greg, *Op. cit.*, 1997, pp. 17-19. Del mismo autor ver también "Reining in Military Overkill", *Issues in Science & Technology*, vol. 13, n° 2, invierno de 1996c, pp. 49-55; y "Contending Security Doctrines and the Military Industrial Base", en MARKUSEN y COSTIGAN, *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1998.

²¹⁵ Sobre la evolución de las gasto militar en los países de la OTAN desde los noventa a la actualidad véase FONFRÍA MESA, Antonio, *El gasto en defensa en los países desarrollados: evolución y factores explicativos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

²¹⁶ Un panorama general de los cambios en la industria de defensa de Europa occidental durante la post Guerra Fría puede hallarse en MAWDSLEY, Jocelyn, *The European Union and Defense Industrial Policy*, Paper 31, Bonn International Center for Conversion, 2003. Véase también *European Defense – Industrial and Market Issues: Toward an EU Defense Equipment Policy*, COM, Informe Final, Comisión Europea, Bruselas, 2003; BROMMELHÖRSTER, J. (ed), *Demystifying the Peace Dividend*, Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000; BRZOSKA, M., "The Future of Defense Production – Europe's Chances, Choices and Conduct", en *The Restructuring of the European Defense Industry: Dynamics of Changes*, COAST Action A10, Comisión Europea, Bruselas, 2001; GUAY, T. y CALLUM, R., "The Transformation and Future Prospects of Europe's Defense Industry", *International Affairs*, vol. 78, n° 4, pp. 757-776, 2002; KALDOR, M. y SCHMEDER, G. (ed), *The European Rupture: the Defense Sector in Transition*, Cheltenham, United Nation University Press, 1997; LIIKANEN, E., *The Role of the EU and European Commission Initiatives to Promote a Competitive Defense Technological and Industrial Base*, V Foro de Industria de Defensa Europea, Bruselas, mayo de 2000.

²¹⁷ Ver, por ejemplo, el artículo del director general de Martin Marietta: AUGUSTINE, Norman, "Reshaping an Industry: Lockheed Martin's Survival Story", *Harvard Business Review*, vol. 75, n° 3, mayo-junio de 1997, pp. 83-94. Véanse también dos artículos escritos junto a Kenneth Adelman, director de la Agencia para Control de Armamento y Desarme entre 1983 y 1987: ADELMAN, Kenneth y

Convencidos de que sólo sobrevivirían los más fuertes, los ejecutivos del sector buscaron ganar peso específico mediante la incorporación de nuevas unidades de negocio, la concentración de líneas de producción o la reestructuración de las divisiones más afectadas por los recortes en las partidas presupuestarias de adquisiciones e investigación y desarrollo.

La reestructuración del mercado militar se puso en marcha rápidamente, lo que se explica también por la voluntad del Gobierno de preservar el acuerdo de caballeros que en las cuatro décadas anteriores había marcado su relación con la industria de defensa. El Pentágono se esforzó por dar al proceso la imagen de una respuesta realista a los cambios que afectaban al sistema internacional, especialmente frente al Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio, los guardianes de la competencia²¹⁸. En ese contexto, empleó un discurso que no sólo resaltaba la necesidad estratégica de la reestructuración –no se podía consentir que Estados Unidos dependiera de proveedores extranjeros para el suministro de componentes y sistemas de armas esenciales- sino que, además, ponía el acento en las ventajas que el proceso de cambio tendrían para todas las partes involucradas: aumentos de competitividad, ahorros en los contratos y mayor capacidad de innovación tecnológica del sector.

Los funcionarios del Pentágono argumentaban que la reforma del tejido industrial asociado a la defensa era imprescindible para que las compañías estadounidenses ganaran **competitividad** frente a sus pares extranjeras, en un mercado donde la incertidumbre estaba a la orden del día. El hecho de que el Departamento de Defensa vinculara esta transformación esencialmente a la dinámica del mercado le permitió a la Casa Blanca desmarcarse de los movimientos y seguir gozando del beneplácito de la opinión pública en las decisiones que se tomaban respecto al gasto militar. Sin embargo, en el pulso que muchas veces enfrentó a la agencia con las autoridades antimonopolio, su intervención fue decisiva para que las cosas se resolvieran a favor de la primera.

La cuestión de los ahorros que la concentración de empresas reportaría al Pentágono fue la que a continuación se esgrimió con más frecuencia. La reestructuración permitiría **reducir los costes** no asociados a la producción, que de acuerdo con las estimaciones de las autoridades representaban en promedio un tercio del valor final del contrato. En septiembre de 1992, el secretario de la Fuerza Aérea había reconocido que los costes estructurales de los programas aeroespaciales habían registrado un incremento de “varios centenares de millones de dólares”, que atribuyó a la caída de las ventas²¹⁹. Pocos meses después el

AUGUSTINE, Norman, *The Defense Revolution: Strategy for the Brave New World by an Arms Controller and an Arms Builder*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press, 1990; “Defense Conversion: Bulldozing the Management”, *Foreign Affairs* vol. 71, n° 2, 1992, pp. 26-47.

²¹⁸ Un análisis jurídico de los argumentos empleados por las autoridades antimonopolio puede hallarse en KOVACIC, William “Merger Policy in a Declining Defense Industry”, *Antitrust Bulletin* vol. 36, otoño de 1991, pp. 543-592; “Competition Policy, Rivalries, and Defense Industry Consolidation”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 4, otoño de 1994, pp. 91-110; y KOVACIC, William, FEINSTEIN, Richard y SHELLER, Patrick, *Antitrust Analysis and Defense Industry Consolidation*. Chicago (IL), American Bar Association, Section of Public Contract Law, 1994.

²¹⁹ General Accounting Office, *Defense Contractor Restructuring. First Application of Cost and Savings Regulations*, Report to Congressional Committees, GAO-NSIAD-96-80, Washington DC, abril de 1996, p. 6. Ver igualmente, *Defense Restructuring Costs. Projected and Actual Savings from Martin-Marietta Acquisition of GE Aerospace*, GAO-NSIAD-96-191, Report to Congressional Committees, Washington DC,

Consejo Científico de la Defensa determinó que la contracción del gasto militar hacía previsible que esa escalada continuara²²⁰. Como principal demandante, le correspondía al Gobierno crear las condiciones para que las empresas contratistas pudieran reducir los costes de producción, ya que éstas habían anunciado que no lo harían por iniciativa propia.

El último eje argumental fue la necesidad de **fortalecer la base innovadora** de la industria de defensa para mantener la superioridad tecnológico-militar de las fuerzas armadas estadounidenses. El objetivo era que, desde el punto de vista de la innovación, el sector no sólo se mantuviera a la vanguardia sino que asumiera un liderazgo proactivo, como había sido frecuente durante la Guerra Fría. Desde que ésta había concluido, la participación del Pentágono en el esfuerzo nacional de innovación se había dejado diez puntos, y en 1996 aportaba el 17% de la inversión total en Estados Unidos. Asimismo, la proporción destinada a investigación básica y aplicada se había contraído casi veinte puntos respecto a 1988.²²¹ La inversión propia en I+D de los fabricantes militares también se había contraído como proporción de su facturación; destinaban menos del 3% de sus ingresos totales a innovación tecnológica, frente al 4,5% que invertía el ámbito civil²²². Por tanto, mantener unos estándares de innovación coherentes con los requerimientos de seguridad suponía incorporar progresivamente a firmas civiles en el esfuerzo de innovación militar, por ejemplo, mediante la adquisición de nuevas divisiones, la creación de sociedades de riesgo compartido o el establecimiento de acuerdos de colaboración.

A) La 'última cena': el acuerdo entre el Gobierno y los ejecutivos para reajustar la oferta

El proceso de modernización impulsado por Leslie Aspin se apoyaba esencialmente en la reestructuración humana de las Fuerzas Armadas y en el cierre de bases militares, laboratorios federales y astilleros de propiedad pública. No obstante, era consciente de que la industria de defensa estaba afectada por un **exceso de capacidad**, atribuido a la generosidad de fondos de la *era Reagan*. Las conclusiones del *Bottom-Up Review* sugerían que en el contexto vigente el país necesitaba sólo dos fabricantes de aviones de combate y en 1993 había cinco; había tres fabricantes de bombas cuando sólo se precisaba dos, y las estimaciones apuntaban en la misma dirección respecto a los sistemas de combate terrestre, submarinos, satélites y misiles.

Aspin y el vicesecretario Perry se reunieron con los principales ejecutivos del sector en la primavera de ese año, hito que marca el punto de partida de la **estrategia de conversión** desplegada por los fabricantes de sistemas de armas para superar el 'dividendo de la paz'. De ese encuentro, que con el tiempo recibió el nombre de 'última cena', se han

1996; y *Defense Contractor Restructuring. Benefits to DOD and the Contractors*. GAO-NSIAD-98-225, Report to Congressional Requesters, Washington DC 1998.

²²⁰ KAMISKI, Paul, *FY 1994-1999 Future Years Defense Plan*, Defense Science Board, Departamento de Defensa, Washington DC, 1993.

²²¹ *Trends in Federal and Non-Federal R&D Expenditure as a Percentage of Total R&D: 1953-2002*, National Science Foundation (Division of Science Resource Statistics), Washington DC, 2001

²²² NUNN, Jack et al., *Assessing the Impact of Regulatory and Legislative Changes to the Independent Research and Development Program*, Defense Research & Engineering Acquisition and Technology, Departamento de Defensa, Washington DC, 1997, pp. 7.

dicho muchas cosas. Algunas versiones apuntan a que los jefes del Pentágono aceleraron la reestructuración imponiendo la 'ley del más fuerte' y dejando que fuera el mercado el que decidiera qué compañías estaban en condiciones de enfrentar el nuevo contexto estratégico-presupuestario. Otras sostienen que en realidad Aspin y Perry pretendían el cierre de las divisiones menos rentables o que desarrollaban programas que ya no se adaptaban a los requerimientos de la defensa nacional²²³. Entre ambas posturas, la del entonces subsecretario de Defensa para Adquisiciones introduce una serie de matices. John Deutch, afirma que la jefatura de la agencia reconocía su incapacidad para establecer los plazos y medios para ejecutar la reestructuración del mercado militar, pero que tenía clara la necesidad de adaptar la capacidad productiva del sector a los requerimientos reales de la seguridad nacional. Teniendo en cuenta que la reestructuración permitiría a los contratistas alcanzar economías de escala, se esperaba una menor presión de los costes de producción sobre el margen de ganancias. Ése podía constituir el mayor incentivo para la industria, de manera que ésta y el mercado estaban mejor situados para dar forma a un proceso de cambio que contaba con el respaldo político de las autoridades del Gobierno²²⁴. Sin embargo, Deutch reconoce que las autoridades deberían haber ofrecido incentivos añadidos para que se produjera un reajuste efectivo del lado de la oferta²²⁵. De hecho, nada más concluir las ayudas públicas a la reestructuración en 1998 la capacidad productiva del sector empezó a crecer nuevamente²²⁶.

B) La reforma del Reglamento de Adquisiciones Federales

Al margen del rumbo que adoptara la reestructuración, algunas decisiones políticas tomadas a principios de los noventa allanaron el camino de la concentración del mercado militar estadounidense. La reforma del sistema de adquisiciones de la defensa, por ejemplo, además de desburocratizar la gestión comercial del Pentágono ponía énfasis en la reducción de los costes de producción y en el impulso a la inversión propia en I+D. Asimismo, cabe destacar

²²³ En algún momento de la reunión William Perry habría dicho que esperaba a ver la mitad de los ejecutivos en el encuentro que tendrían el año siguiente. Don Fucqua presidente de la Asociación de Industrias Aeroespaciales en la época, insiste en que fue el Departamento de Defensa el que determinó la agenda de las fusiones y absorciones en la industria militar. Cfr, GRANT, Charles, "Linking Arms-Land of the Giants", *The Economist*, 14 de junio de 1997. El mismo punto de vista comparte Vance Coffman, consejero de Lockheed Martin. Véase, el discurso pronunciado por este último ante el Consejo de Relaciones Exteriores en octubre de 1998: "The Future of the US Defense Industry" en *Executive Speeches*, abril/mayo de 1999, pp. 5-9. Ver también KITFIELD, James, "The End of Merger Mania" en *Government Executive*, vol. 30, nº8, agosto de 1998. Sin embargo, Jacques Gansler, secretario de Defensa para Adquisiciones y Tecnología, en la etapa de William Cohen (1997-2001), respalda la gestión de sus antecesores. Cfr, TIRPAK, John, "The Distillation of Defense Industry", en *Journal of the Air Force Association*, vol. 81, nº 7, julio de 1998.

²²⁴ DEUTCH, J., "Consolidation of the US Defense Industrial Base", *Acquisition Review Journal*, otoño de 2001, pp. 137-150. Ver también ROGERSON, P., *Overhead Allocation and Incentives for Cost Minimization in Defense Procurement*, Santa Monica, Rand Corporation, 1992; ROGERSON, William, "Economic Incentives and the Defense Procurement Process", *The Journal of Economics Perspectives*, vol. 8, nº 4, otoño de 1994, pp. 65-90; y RIORDAN, M., "Incentives for Cost Reduction in Defense Procurement", en LEITZEL y TIROLE (eds), *Incentives in Procurement Contracting*, Boulder, Westview, 1993, pp. 135-146.

²²⁵ DEUTCH, John, *DoD Policy on Defense Industry Mergers, Acquisition and Restructuring: Hearing before the Oversight and Investigations Subcommittee on Armed Services*, 2ª sesión, 103ª legislatura, 27 de julio de 1994, pp. 6.

²²⁶ FLAMM, Kenneth, "Post-Cold War Policy and the US Defense Industrial Base", *The Bridge (National Academy of Engineering)*, vol. 35, nº 1, primavera de 2005, pp. 5-12

los objetivos de conversión industrial del Proyecto de Reinversión Tecnológica, a los que ya se ha hecho referencia.

De todas las iniciativas políticas que aceleraron la reestructuración de la industria de defensa, la más significativa fue la modificación del marco legal vigente para subvencionar el desmantelamiento y traslado de factorías, y compensar a los ejecutivos que se vieron afectados con los movimientos corporativos. El Reglamento de Adquisiciones Federales (*Federal Acquisition Regulation, FAR*) sólo permitía sufragar con fondos públicos los costes legales de las fusiones o absorciones que involucraban a sociedades que tenían algún vínculo comercial con el Gobierno. El 21 de julio de 1993, la Subsecretaría de Defensa para Adquisiciones introdujo dos cláusulas de excepción que permitían al Pentágono asumir los costes de las operaciones: (a) cuando los ahorros que éstas reportaran al Gobierno fueran mayores que los costes de la reestructuración; y (b) cuando la operación involucrara algún segmento del mercado especialmente sensible.

Éste era el estímulo que la industria de defensa buscaba para poner en marcha su estrategia de conversión. En algún momento, la Asociación de Industrias Aeroespaciales había sugerido que la rentabilidad y la cotización bursátil de las empresas del sector caerían en picada si éstas echaban mano de sus beneficios para financiar la reestructuración²²⁷. La reforma del *FAR* no sólo garantizaba el respaldo material del Gobierno sino que además constituía un mensaje al mercado de valores para que no interpretaran la reducción del gasto militar como una tendencia estructural y que eso les llevara a castigar el precio de canje de las acciones. Efectivamente, los cambios corporativos recibieron el visto bueno del ámbito financiero; aun en el contexto de un presupuesto reducido, se esperaba que las sociedades surgidas de la reestructuración incrementaran su volumen de negocios, como consecuencia de la concentración del mercado de defensa, y que eso se tradujera en mayores ganancias.

Ahora bien, las excepciones introducidas al reglamento vigente dejaban varias lagunas. En primer lugar, no existía –ni siquiera en la legislación federal– una definición de la noción ‘costes de reestructuración’. La Agencia Auditadora de Contratos del Pentágono (*Defense Contract Audit Agency, DCAA*) intentó establecer una definición, pero finalmente se limitó a exigir a los contratistas una propuesta de los planes de reestructuración, una estimación de costes y una proyección de los ahorros derivados del cierre de dependencias, la fusión de líneas y sistemas de producción, la recolocación de trabajadores y equipos, y la reducción de la fuerza laboral.

En segundo término, los requerimientos de la DCAA no especificaban una metodología de cálculo ni obligaban a que las compañías demostraran la veracidad de las cifras entregadas. Como resultado de ello, las fórmulas empleadas fueron tan variadas como poco precisas²²⁸. Por ejemplo, en el contexto de la fusión de Lockheed Corp. y Martin

²²⁷ Declaraciones de Don Fuqua, presidente de la Aerospace Industry Association (AIA), a la revista *Defense News*. Cfr. BISCHAK, G., *Op. Cit.*, 1996a.

²²⁸ Una breve descripción de las fórmulas más empleadas por los grandes contratistas puede encontrarse en el informe que la Oficina General de Contabilidad elaboró para el Congreso en septiembre de 1998.

Marietta, estas corporaciones habían considerado que en la división para fabricación de misiles el recorte de personal afectaría a unas 1.153 personas. Sobre esa base se calcularon las ayudas laborales que entregó el Gobierno, pero finalmente los despidos sólo llegaron a ser 849, un 25% menos que las estimaciones iniciales. Los ahorros que generó la adquisición de la unidad aeroespacial de General Electric también fueron inferiores a los proyectados; LM esperaba que por cada dólar de subvención los costes no asociados a la producción se redujeran 2,46 dólares, pero finalmente los ahorros se quedaron 0,04 dólares, menos del 2%²²⁹. Aun así, el primer contratista del Departamento de Defensa continuó recibiendo ayudas para la reestructuración en las sucesivas operaciones que puso en marcha.

En tercer lugar, al calcular el valor final del contrato no se aislaban los efectos de la reestructuración del impacto de otros factores no asociados a la misma, como variaciones en las cantidades producidas, el efecto de la inflación, los cambios en la contabilidad o la reorganización administrativa, a pesar de la insistencia del Congreso en que estas circunstancias sí se reflejaban en el valor de adquisición. El Pentágono coincidía con los legisladores, pero a la vez argumentaba que era imposible separar los efectos directos de los indirectos, y en eso contaba con el respaldo de la Oficina General de Contabilidad²³⁰. En 1994, el Senado y la Cámara de Representantes vincularon el reembolso de los costes de reestructuración a que un funcionario del Pentágono certificara que las estimaciones ofrecidas por las compañías se basaban en números que se ajustaba a todos los estándares contables. Asimismo, obligó al Departamento de Defensa a entregar anualmente un informe donde quedara reflejado el impacto real de las reestructuraciones acometidas en el precio final de los contratos. Dos años más tarde, el Legislativo volvió a intervenir. A partir del año fiscal 1997 la cobertura pública de los costes de reestructuración estaría condicionada a que los ahorros duplicaran el monto de los costes de la operación, salvo que se tratara de una fusión o adquisición que afectara a un segmento de producción especialmente sensible, cuestión que debería determinar el Pentágono.

Al margen de lo anterior, es evidente que la reforma del *FAR* estimuló la dinámica de fusiones que empezó a gestarse en la *última cena*: en 1992 el monto de las operaciones de fusión y absorción alcanzó los 2.500 millones y un año después esa cifra se multiplicó por más de dos, al superar los 6.000 millones. En los noventa, el promedio anual de operaciones estuvo por encima de los 10.000 millones de dólares. El aumento se puede atribuir a varios factores propiciados por la reforma: existía la suficiente flexibilidad para que las compañías estimaran los costes y ahorros de la reestructuración; el Gobierno asumiría el financiamiento de las operaciones; el mercado había sancionado favorablemente la dinámica de integración vertical; y, en el caso de las grandes corporaciones de la industria de defensa, éstas esperaban incrementar su volumen de negocio y sus beneficios.

Véase, *Defense Contractor Restructuring. Benefits to DOD and the Contractors*. GAO-NSIAD-98-225, Report to Congressional Requesters, United States General Accounting Office, 1998.

²²⁹ General Accounting Office, *Op. Cit.*, GAO-NSIAD-96-191, pp. 4-6.

²³⁰ General Accounting Office, *Op. Cit.*, GAO-NSIAD-96-80, pp. 8-9.

2.3.2 Estrategias de reestructuración

Como se ha dicho, las corporaciones de la industria de defensa no aplicaron una única fórmula para superar el 'dividendo de la paz'. Las estrategias desplegadas pueden agruparse en cuatro categorías: (1) concentración, a través de fusiones y absorciones; (2) fortalecimiento en un mercado o en segmentos específicos de éste, mediante el desarrollo de capacidades específicas y procesos de desinversión; (3) recortes de plantilla y concentración o cierre de factorías, para reducir el exceso de capacidad; y (4) orientación al mercado comercial. La elección de una o varias líneas de acción fue el resultado de decisiones que se adoptaron en función de las circunstancias financieras y políticas de cada compañía. En términos generales, la elite de contratistas del Pentágono tendió a fortalecer su presencia en el mercado de defensa, pero muchas de estas sociedades optaron también por desarrollar una dimensión comercial, aprovechando las ayudas para la diversificación ofrecidas por la Administración Clinton.

Los contratistas que se movían en la parte intermedia de la clasificación de proveedores se decantaron por dar un fuerte impulso a su faceta comercial, aunque sin dejar de estar estrechamente vinculadas al mercado de la defensa. Sociedades como TRW, Textron, Texas Instruments o Allied Signal plantearon una estrategia de diversificación articulada en cuatro pilares: (a) incremento de las ventas al mercado civil; (b) desarrollo de productos específicos para ese segmento; (c) comercialización de productos y tecnología inicialmente concebida para uso militar; y (d) reducción de capacidad en las líneas de producción militar que no constituían lo esencial de su actividad. Aunque se vieron menos afectadas por el desempleo que las corporaciones que eligieron el camino de la consolidación, ninguna intentó reducir el índice de despidos, por ejemplo, recolocando a los trabajadores en riesgo de desempleo en las nuevas divisiones comerciales. Ni siquiera porque la vía de la comercialización les hubiera permitido un rápido incremento de las ventas²³¹.

Las pequeñas y medianas empresas que abastecían al Departamento de Defensa fueron las que desplegaron una estrategia de comercialización más agresiva y las que hicieron un mayor esfuerzo por retener íntegra su fuerza laboral; y eso a pesar de que eran las sociedades que tenían más dificultades de acceso a capital²³². En su caso, tres fueron las vías para la reestructuración: potenciar las ventas del segmento comercial; el desarrollo de tecnologías con aplicación dual; y la creación de sociedades de riesgo compartido con empresas que tuvieran un acervo comercial más sólido o mejores condiciones de acceso a financiación.

²³¹ ODEN, Michael, *Cashing-in, Cashing-out and Converting: Restructuring of the Defense Industrial Base in the 1990's*. Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 1996, pp. 13.

²³² General Accounting Office, *Defense Conversion. Capital Conditions Have Improved for Small- and Medium- Size Firms*, Report to the Ranking Republican, Committee on Armed Services, House of Representatives, GAO-NSIAD 94-224, Washington DC, julio de 1994.

La reestructuración de los gigantes del sector²³³ fue en toda regla una **estrategia de consolidación** en el mercado de defensa. Aunque naturalmente esa decisión no descartó el desarrollo de actividades comerciales, éstas siempre ocuparon un lugar secundario en el catálogo de productos o servicios ofrecidos a las agencias asociadas a la seguridad nacional. Las divisiones militares nunca dejaron de ser la columna vertebral del negocio, ni siquiera en aquellas empresas que realizaron desinversiones, ya que en ese caso el objetivo era alcanzar un mayor grado de especialización. Estimulados por la reforma del Reglamento de Adquisiciones Federales, los mayores contratistas militares pusieron en marcha una serie de operaciones de fusión, absorción y desinversión, que en cinco años cambió radicalmente la relación de fuerzas en el sector. Este proceso de cambio fue especialmente intenso en 1997 por dos razones: primero, porque el monto total de las operaciones alcanzó los 49.000 millones de dólares, cuando el promedio anual de los noventa estaba situado en los 10.000 millones; y segundo, porque ese año, McDonnell Douglas, la única compañía que se había marginado de estos procesos, se sumó a la dinámica de consolidación al dar luz verde a su fusión con Boeing Commercial Airplanes.

La concentración de líneas de producción, cuando las hubo, no respondió a la voluntad de ajustar las capacidades productivas a una demanda de seguridad más reducida. Más bien se pretendía racionalizar la gestión corporativa y facilitar la transición a un mercado que funcionaba con categorías políticas y empresariales distintas a las de la Guerra Fría. Por ejemplo, antes de su fusión con Grumman Aerospace, Northrop Aircraft racionalizó su división de sistemas electrónicos, integrando las actividades electrónicas y electromecánicas. En el caso de Raytheon, creó una única división de sistemas electrónicos, en la que estaban incluidas la unidad de misiles y la unidad de sistemas electromagnéticos.

Finalmente hay que decir que el acceso al mercado civil fue posible gracias al desarrollo de satélites comerciales, sistemas de control de tráfico aéreo, dispositivos para procesar o almacenar datos y equipos con aplicación médica y medioambiental.

A) Lockheed Martin

En el otoño de 1993 el fabricante de aviones Lockheed Corporation y el fabricante de misiles Martin Marietta anunciaron la primera **fusión** que se financió con cargo al presupuesto público. En su caso, las ayudas gubernamentales para la reestructuración ascendieron a 855 millones de dólares. La operación, que debía reportar unos ahorros superiores a los 9.000 millones, se concretó en 1994 y en el curso del año siguiente Lockheed Martin incrementó su tamaño mediante la adquisición del fabricante de satélites Loral Corp., la división aeroespacial de General Electric y dos filiales de General Dynamics: sistemas espaciales y aviones tácticos.

²³³ Esta categoría reúne a los diez primeros contratistas del Departamento de Defensa -por volumen de contratación con la agencia- hasta 1993. Estas compañías son McDonnell Douglas, Lockheed Corporation, Martin Marietta, Raytheon, Northrop Aircraft, General Dynamics, Loral, Grumman Aerospace, Litton Industries y E-Systems.

En 1995, la compañía se había convertido en el primer fabricante militar a escala nacional y global por volumen de facturación. Asimismo, tenía una posición dominante en áreas como la electrónica de defensa, los sistemas espaciales, la construcción aeronáutica y los sistemas integrados. Por último, en tres años había multiplicado por más de dos su cuota de mercado en el ámbito doméstico, hasta capitalizar el 9% de los contratos del Pentágono, y ésta seguiría creciendo en los años siguientes, hasta estabilizarse en el 10%. Pese a estar presente en cuarenta y cinco estados de la Unión, la reestructuración se tradujo en una importante reducción de su fuerza laboral. Contabilizados los despidos de ambas sociedades, la reducción de plantilla afectó a 47.000 personas, entre 1990 y 1995, de las que un 40% perdió su trabajo ese último año. Precisamente durante el ejercicio fiscal 1995, los beneficios de la empresa registraron una variación del 17% respecto al ejercicio anterior, ritmo de crecimiento que se mantuvo en el curso fiscal siguiente. Los efectos de la fusión se reflejaron en seguida en el volumen de negocios, con variaciones anuales nunca inferiores al 15%. Por lo que se refiere a la cotización bursátil, el anuncio de fusión en el otoño de 1993 dio lugar a un incremento del 20% del valor de las acciones durante 1994, y en 1996 el canje se había apreciado más de un 60%.

	1993	1996	Δ 1993-1996
Volumen de Negocios (millones de \$)	22.400	26.900	20%
Beneficios netos (millones de \$)	829	1.347	62%
Cotización en Bolsa	3,75	6,04	61%

Fuente: elaboración propia y Securities and Exchange Commission

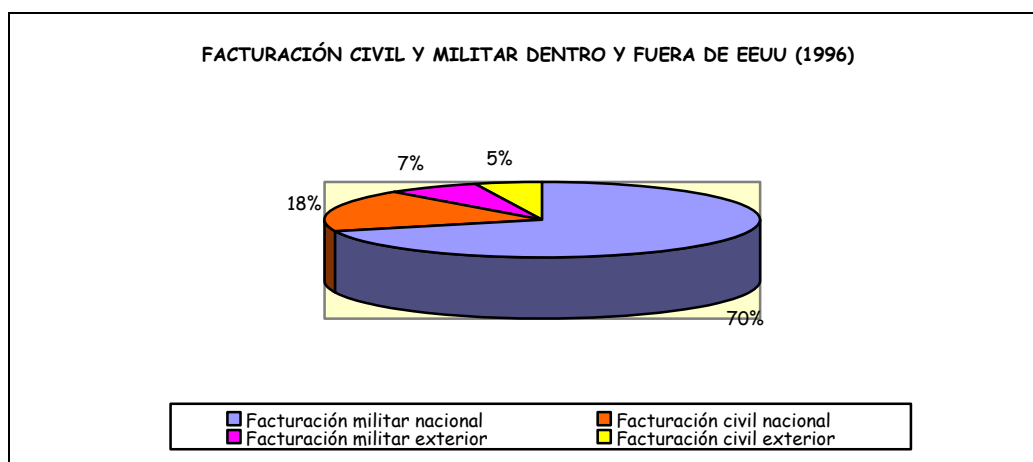
Como cabe suponer, la evolución dispar del desempleo y las ventas se tradujo en un incremento de la productividad, situación que se dio también en otros contratistas del Departamento de Defensa. Ni siquiera era necesario que el volumen de negocios creciera, bastaba con que se contrajera en una proporción menor que los despidos.

El diferencial de productividad, derivado de las elevadas tasas de desempleo y de la mayor flexibilidad del mercado laboral norteamericano, le permitió a la industria de defensa estadounidense quedar mejor situada en el **mercado internacional** que sus pares europeas²³⁴. En el caso de Lockheed Martin, en 1996 el 12% de sus ingresos correspondió a transacciones formalizadas con gobiernos extranjeros, fundamentalmente de Europa Occidental y Oriente Próximo. El programa *Falcon*, heredado de General Dynamics, constituyó una de las bazas para superar la caída del gasto militar doméstico. Aunque, como se ha explicado, la contracción de los presupuestos de defensa trascendió el ámbito estadounidense afectando el intercambio internacional de sistemas de armas, la Fuerza Aérea de Estados Unidos había desplegado 249 de estos aviones de combate durante la Guerra del Golfo Pérsico. La rapidez y la precisión con que se desarrolló la operación

²³⁴ Entre 1984 y 1994, EEUU multiplicó por más de dos su participación en el mercado internacional de sistemas de armas, al pasar del 25% al 57%. En el mismo periodo, los miembros europeos de la Alianza Atlántica no llegaron a pasar del 26%. DOWDY, John, "Winners and Losers in the Arms Trade Industry Downturn", en *Foreign Policy*, nº 107, Verano de 1997, pp. 88 a 101.

Tormenta del Desierto -en la que los F-16 realizaron una de cada cuatro salidas- le convirtieron en el programa de aviación militar más exitoso del mundo industrializado²³⁵.

Lockheed Martin fue la corporación que desplegó el abanico de fórmulas más amplio para adaptarse al nuevo entorno estratégico. Además, fue la compañía que asumió con mejor espíritu el desafío de la **diversificación** y, de hecho, participó en veintidós iniciativas del Proyecto de Reinversión Tecnológica. Muchos de sus productos eran perfectamente compatibles con los requerimientos del mercado civil en ámbitos como los sistemas de información, la electrónica o la aviación comercial. De igual forma, el desarrollo de nuevas líneas de producción le permitió casar su oferta con la demanda de agencias gubernamentales no vinculadas a la defensa. Por ejemplo, con la Administración Federal de Aviación para la modernización de los sistemas de control del tráfico aéreo; incluso, con administraciones estatales y locales, a las que proveía de sistemas informáticos y servicios para su mantenimiento. En 1996 la facturación en el mercado civil nacional correspondió al 18% del volumen de negocios. Efectivamente, en el curso de seis años, logró reducir su dependencia del mercado militar en nueve puntos. En 1990, la facturación en defensa de Lockheed Corp y Martin Marietta era en conjunto del 86% y en 1996, la facturación de Lockheed Martin en ese segmento había caído hasta el 77%, contabilizadas las ventas dentro y fuera de Estados Unidos.



A pesar de esto, es importante resaltar que los directivos de Lockheed Martin siempre tuvieron clara la naturaleza de la corporación. La apertura al mercado comercial nunca fue concebida como un juego de suma cero y, de hecho, las principales iniciativas para salir del estancamiento que siguió a la Guerra Fría estuvieron esencialmente vinculadas a los desarrollos del mercado de defensa. Por ejemplo, se convirtió en contratista del

²³⁵ Hasta 2005 se habían construido más de 4.400 aparatos, de los que un 40% se había vendido a 23 gobiernos extranjeros.

Departamento de Energía para hacerse cargo del mantenimiento de las dependencias del complejo nuclear.

La **externalización** de los servicios asociados a la defensa le llevó a crear una sociedad conjunta con Molten Metals para el tratamiento de residuos generados por bases y dependencias militares. M4 se constituyó formalmente en 1996, año en el que los servicios representaron el 17% de los contratos firmados por Lockheed Martin con el Departamento de Defensa. Dos años después repitió la experiencia, ésta vez para hacerse cargo del mantenimiento de las bases y dependencias que la Fuerza Aérea tenía en el estado de Oklahoma. La gestión y los beneficios del acuerdo -que alcanzaba los 10.000 millones- los compartió con Tinker, una sociedad local. Finalmente, y en solitario, accedió a contratos del Departamento de Energía para ocuparse de la gestión del laboratorio federal de Oak Ridge, en Tennessee, aunque no tuvo éxito para conseguir un acuerdo de similares características en el estado de Idaho²³⁶.

La fórmula de los negocios de riesgo compartido (*joint venture*) no sólo se aplicó al ámbito de los servicios, también resultó eficaz para el suministro de grandes sistemas de armas y para el estímulo de la actividad innovadora en ámbitos donde la empresa no era la número uno. Por ejemplo, en abril de 1995 la NASA anunció la puesta en marcha del programa Transbordador Espacial y su intención de llegar a un acuerdo con una única corporación a lo largo de todas las fases de producción. Lockheed Martin no era el primer contratista de la agencia espacial, sino que era McDonnell Douglas, que había apostado por reforzarse en el mercado de defensa a pesar de la caída del gasto militar doméstico. Pensando en eso, y mientras se acordaban los términos para la fusión de MDD y Boeing, Lockheed propuso la creación de una sociedad de riesgo compartido que se constituyó formalmente en 1996. United Space Alliance se hizo con un contrato de 8.500 millones que se prolongaría por los siguientes seis años.

Con ese precedente, en abril de 1997 creó United Missile Defense Company, una sociedad en la que participaba a partes iguales con Raytheon y TRW, empresas que como Lockheed Martin tenían una vasta experiencia en el campo de los sistemas integrados, la fabricación de radares estratégicos y tácticos, los sistemas de alerta temprana y la defensa antimisil en tierra, mar y aire. UMDC nació cuando la Organización para la Defensa Antimisil anunció un contrato para el diseño, desarrollo, evaluación y despliegue del sistema de defensa antimisil de teatro. El contrato ponía el acento en el sistema de radares, los interceptores en tierra y el sistema de infrarrojos del escudo defensivo y estaba dotado de 1.600 millones de dólares. Inicialmente estaba previsto que las fases de diseño y desarrollo tuvieran una duración de dos años y que el despliegue empezara en el curso del año 2000, pero como también estaba incluido el mantenimiento de los aparatos, las tres compañías se aseguraban unos beneficios que trascendían ese horizonte. Aunque finalmente el contrato fue adjudicado a Boeing, el primer fabricante de aviones del mundo subcontrató a United

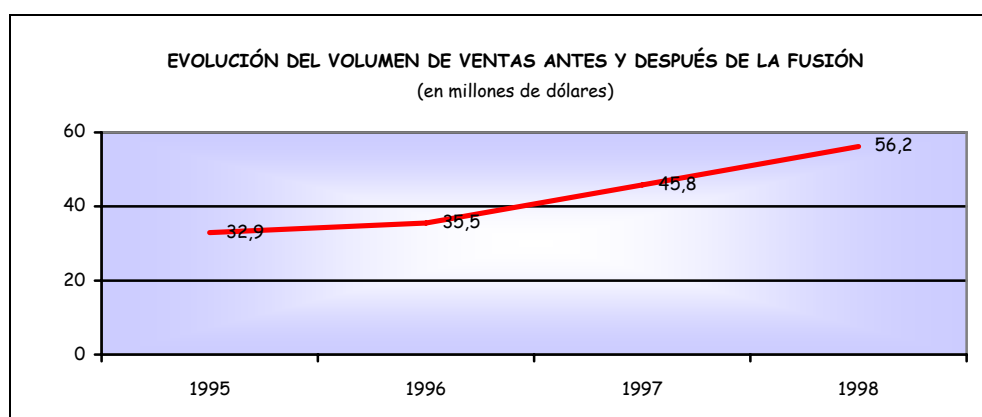
²³⁶ FRIEL, Brian y SALDARINI Katy, "The Contractor Elite 1998", *Government Executive*, vol. 31 nº 8, 30 de agosto de 1999.

Missile Defense, de forma que la experiencia de la sociedad compartida terminó siendo positiva en términos de generación de ingresos.

B) Boeing Company

En el verano de 1997, el primer fabricante de aviones militares del mundo, McDonnell Douglas (MDD), y su contraparte en el ámbito civil, Boeing Commercial Airplanes (BCA), formalizaron la constitución de una única compañía que nacía como primera sociedad aeronáutica del mundo por volumen de negocios, segundo contratista del Departamento de Defensa y primer proveedor de la agencia espacial norteamericana²³⁷.

El nuevo gigante de la industria militar conservó el nombre de Boeing Commercial Airplanes, porque la división de aviones comerciales era la que generaba el mayor volumen de negocios: un 63% en 1998 frente al 37% con que contribuían los sistemas espaciales, de defensa e información. La estrategia de consolidación en el mercado militar permitió elevar las ventas un 70% entre 1995 y 1998, aunque no se llegó a conseguir una evolución regular de los beneficios ni se recuperó la confianza del mercado, ya que la integración de las compañías se hizo con cargo al patrimonio de McDonnell Douglas, en lugar de sumarse a la tendencia de emplear la deuda como principal instrumento de financiación.



Fuente: elaboración propia y SEC

De las dos empresas, **BCA** era la que tenía una mayor orientación comercial. A principios de los noventa, más del 80% de su facturación correspondía a la venta de aviones comerciales, pero la importancia de ese mercado fue reduciéndose progresivamente a lo largo de la década -en términos absolutos y relativos- y en una proporción mayor que el conjunto de las ventas. Por ejemplo, en 1993 se vendieron 320 aparatos y en 1995, algo más de 200.

²³⁷ Previamente, Boeing había adquirido la división aeroespacial de Rockwell International, sociedad que se mantuvo como una unidad empresarial propia filial de Boeing -con el nombre de Boeing North American-. McDonnell Douglas perdió su identidad y quedó integrada en Boeing.

Paralelamente, crecía la importancia del segmento militar, a través del cual se canalizaba toda la producción de sistemas espaciales y de defensa. En 1993, BCA se había convertido en primer contratista de la NASA para el mantenimiento de la Estación Espacial Internacional. En dos años el negocio militar había incrementado notablemente su participación en las ventas totales, un 14% en términos absolutos y diez puntos en términos relativos. La evolución se vinculó a los ingresos aportados por este programa, que en 1995 generó la cuarta parte de las ventas totales de esa división.

VENTAS BCA (millones de dólares)	1993		1995		Variación 1993-1995
	Facturación	%	Facturación	%	
Aviones comerciales	20.500	81	13.900	71	-32%
Defensa & Sistemas Espaciales	4.900	19	5.600	29	14%
TOTAL	25.400	100	19.500	100	-23%

Fuente: SEC (Formulario 10-K)

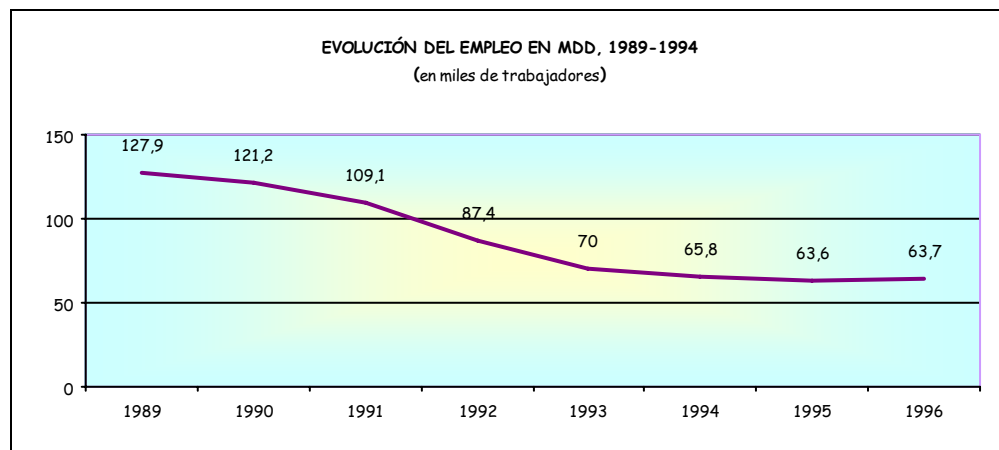
La atonía del mercado comercial, atribuida a la recesión económica que afectó a los países industrializados y al exceso de capacidad en muchas aerolíneas, se reflejó en seguida en la evolución financiera. En el curso de dos años, la facturación cayó un 23%, mientras que los ingresos y el valor de sus acciones acusaron un descenso del 68% y 69%, respectivamente. Como se observa en la tabla adjunta, la decisión de consolidarse en el mercado militar, a pesar del 'dividendo de la paz', fue sancionada positivamente por el mercado.

BCA	1993	1994	1995	1996	Δ 1993-1995	Δ 1995-1996
Ventas (miles de millones)	25.400	21.900	19.500	22.700	-23%	16%
Ingresos netos (miles de millones)	1.244	856	393	1.095	-68%	180%
Cotización (dólares)	3,66	2,51	1,15	2,51	-69%	118%

Fuente: SEC (Formulario 10-K)

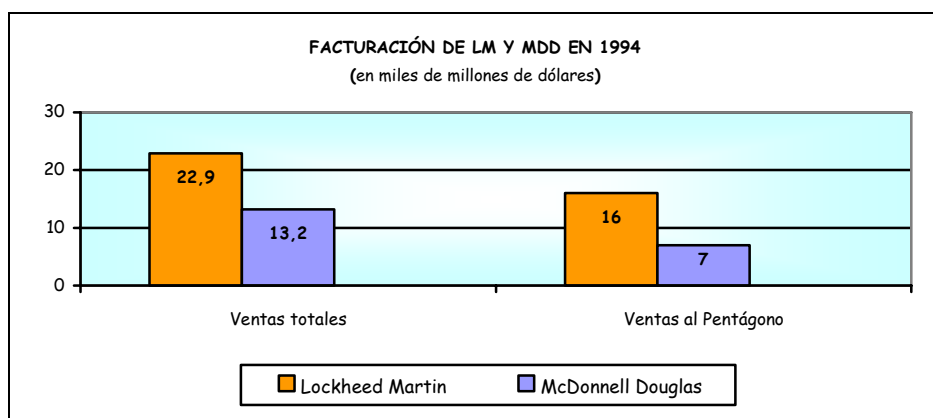
En el caso de **McDonnell Douglas**, la compañía optó por reforzarse en el mercado militar, confiando en la posición que ocupaba en la clasificación de contratistas de sus principales clientes federales: era el mayor proveedor de la NASA y, hasta 1993, el primero del Pentágono, por delante de Lockheed y Martin Marietta. Aunque antes de la fusión, el segmento comercial representaba la cuarta parte de las ventas, la empresa se mantuvo al margen de la dinámica de diversificación industrial promovida por el Gobierno y sólo llegó a participar en cinco proyectos del TRP. Tampoco quiso aceptar las ayudas a la reinserción ofrecidas por las autoridades federales y estatales y, de hecho, la primera estrategia para enfrentarse al 'dividendo de la paz' fue la reducción de la fuerza laboral: de los 128.000

trabajadores que había en 1989, quedaban menos de 66.000 en 1994, lo que arroja una reducción de plantilla próxima al 50%. Del total de despidos que en ese lapso temporal acometieron los diez primeros contratistas del Departamento de Defensa, y que afectó a 188.000 personas, los cese de contrato de MDD representaron la tercera parte.



Fuente: elaboración propia y GAO

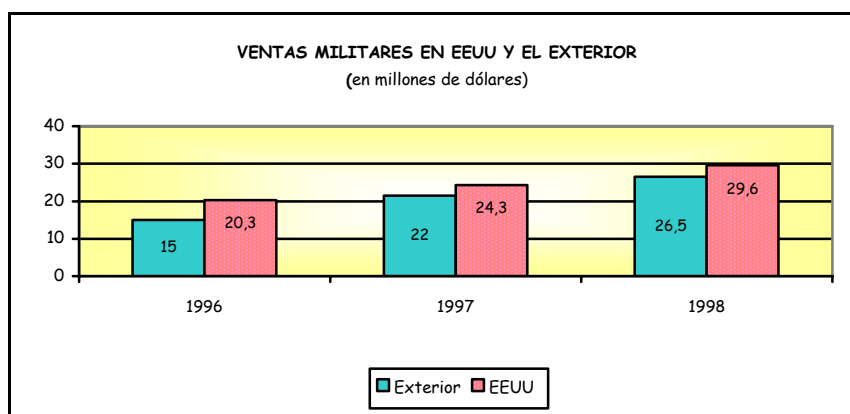
Tras el nacimiento de Lockheed Martin, MDD se vio obligada a cambiar de estrategia. El volumen de ventas y los ingresos netos evolucionaron al alza, pero el mercado castigó con el valor de las acciones. La empresa había perdido el primer lugar de la clasificación de contratistas militares y la facturación total estaba a mucha distancia de los números que exhibía LM. En 1994, McDonnell facturó 6.900 millones -el 52% de su volumen de ventas- con cargo al Departamento de Defensa; Lockheed Martin multiplicó por más de dos esa cifra, mientras sus ventas ascendían a 22.900 millones frente a los 13.200 millones de la aeronáutica.



Fuente: elaboración propia y GAO

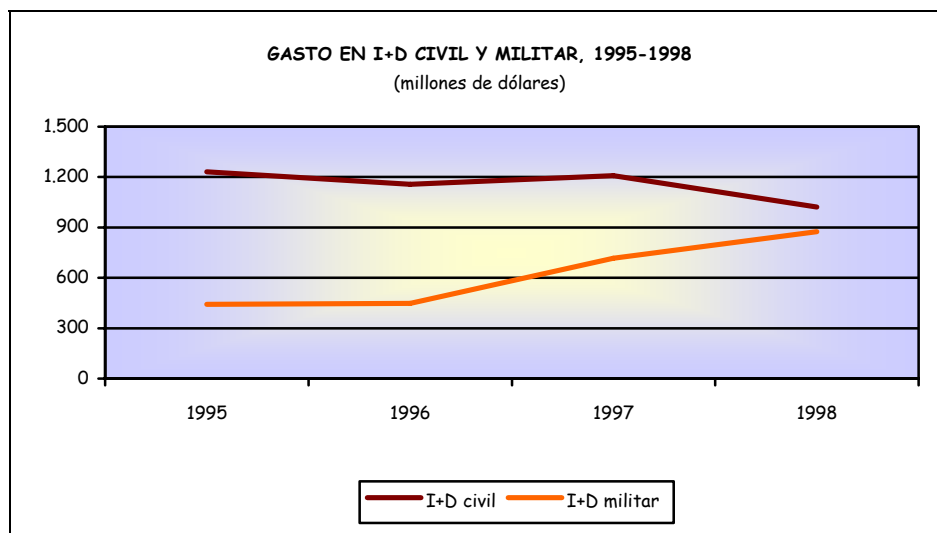
Siete de los diez primeros contratistas habían decidido abrirse al mercado civil, estimulados por las ayudas de la Administración y, en 1994, también siete habían puesto en marcha procesos de cambio corporativo, a través de fusiones, adquisiciones o desinversiones que ampliaban sus opciones como proveedores del Pentágono. McDonnell tenía en contra la

debilidad de la demanda de aviones comerciales, pero el rechazo a la dinámica de integración vertical fue percibido como falta de empuje. Las negociaciones con Boeing empezaron en diciembre de 1996 y la operación, cuyo coste superó los 13.000 millones de dólares, se formalizó en agosto del año siguiente. La nueva sociedad quedó estructurada en dos divisiones: aviones comerciales y sistemas de defensa, espaciales y de información. Estaba presente en veintiún estados, aunque la mayor proporción de su fuerza laboral estaba en las factorías de Washington, California, Kansas y Missouri.



Fuente: elaboración propia y Securities and Exchange Commission

La fusión dio lugar a un rápido y acusado incremento de las ventas, sobre todo en el exterior, segmento en el que la variación llegó al 76%, entre 1996 y 1998. Los acuerdos con agencias federales también registraron un aumento, si bien menor que el de las ventas fuera de Estados Unidos. Aunque siguieron representando más del 50% del volumen de negocios, esa proporción tendió a una ligera reducción, pero naturalmente, siguieron siendo una prioridad para la compañía. Esta circunstancia quedaba reflejada, asimismo en la evolución del gasto en innovación tecnológica, que creció un 13% entre 1995 y 1998. Mientras la tendencia del sector era a contener la inversión propia en I+D, a lo largo de este periodo Boeing duplicó ese gasto en la división de defensa. El año anterior a la fusión, la inversión propia en I+D militar era menos de la mitad de lo invertido en innovación civil, y dos años después la diferencia era del 16%: 874 millones frente a 1.021 millones.



Fuente: elaboración propia y Securities and Exchange Commission

Hay que tener en cuenta, además, que en 1998 el negocio militar del fabricante de aviones sólo representaba el 20% de su actividad, a diferencia de Lockheed Martin y Raytheon-números uno y tres de la clasificación de contratistas en 1998-, para las que sus acuerdos con el Pentágono equivalían al 45% de su volumen total de negocios.

C) Northrop Grumman

De los cinco gigantes que surgieron de la dinámica de integración corporativa asociada a la reestructuración, NG fue el que tuvo una metamorfosis más prolongada –de hecho nunca llegó a terminarse, porque pasó directamente a la dinámica fusiones y absorciones atribuidas a la Transformación- y la que dio un salto cualitativo más evidente, desde el punto de vista del peso de la compañía como contratista militar.

La estrategia empezó a tomar cuerpo el 18 de mayo de 1994, con la fusión de Northrop Aircraft y Grumman Aerospace, dos sociedades de tamaño intermedio que a principios de los noventa habían optado por reducir su fuerza laboral y aumentar el nivel de especialización. Esta estrategia, que se saldó con el despido de 36.000 personas, no pudo evitar que el volumen de negocios se contrajera un 12% y que los ingresos cayeran por encima del 50%, entre 1991 y 1993. Por entonces, nueve de cada diez dólares facturados por las dos firmas correspondían a acuerdos comerciales con el Departamento de Defensa. En el contexto de los recortes presupuestarios, el acceso a fondos federales parecía requerir, al mismo tiempo, envergadura económica y fortaleza política, y eso sólo sería posible en la medida en que estas empresas fueran capaces de obtener sinergias. La estrecha relación entre ambas no era una novedad en el panorama de la industria militar; en los sesenta habían establecido una alianza para participar en los contratos del programa espacial Apolo. Dos años después de la fusión, la nueva sociedad había absorbido la división electrónica de

Westinghouse y Vought Aircraft, y por último, en 1997 se llevó a cabo la adquisición de Logicon, un contratista del Pentágono especializado en servicios y equipos informáticos²³⁸.

Convertida en Northrop Grumman, la nueva corporación logró elevar el volumen de ventas más de un 80% en cuatro años y multiplicar por más de cuatro los beneficios.

	1993	1997	Δ 1993-1997
Volumen de negocios (millones de dólares)	5.052	9.153	82%
Beneficios netos (millones de dólares)	96	407	423%

Fuente: elaboración propia y SEC

Aunque en términos absolutos, la contratación con el Gobierno creció un 14% en el mismo periodo, como proporción de la facturación total se redujo seis puntos. Tras la fusión aumentó, en efecto, el interés por la **diversificación** y el desarrollo de divisiones comerciales. Al finalizar la ola de fusiones asociada a la reestructuración, el 25% de las ventas de Northrop Grumman correspondía a transacciones con clientes civiles, como la Agencia Tributaria del Departamento del Tesoro. En cifras absolutas, ese segmento de mercado multiplicó por más de tres su rendimiento en cinco años.

Mercados	1993		1995		1996		1997		1998	
	Fact	%	Fact	%	Fact	%	Fact	%	Fact	%
Gobierno EEUU (millones)	4.446	88	5.073	82	7.224	84	7.210	79	6.717	75
Comercial (millones)	606	12	1.115	18	1.383	16	1.943	21	2.185	25
TOTAL	5.052	100	6.818	100	8.607	100	9.153	100	8.902	100

Fuente: elaboración propia y SEC

El interés por la diversificación fue, sin embargo, coyuntural. En 1997 la compañía anunció su intención de fusionarse con Lockheed Martin, pero el Pentágono vetó la iniciativa, preocupado por el creciente poder de mercado de sus proveedores y el debilitamiento de la inversión propia en I+D. Entre 1987 y 1995, los primeros cinco contratistas del Departamento de Defensa vieron crecer su cuota de mercado desde el 21% al 24%; en los siguientes dos años, se volvió a registrar un incremento, esta vez hasta el 30%. Era la primera vez que el Departamento de Defensa coincidía con Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia, de modo que la operación fue cancelada²³⁹.

²³⁸ Logicon había adquirido Geodynamics Corporation en marzo de 1996 y Syscon Corporation en febrero del año anterior.

²³⁹ Cohen Advises Reno that DoD Opposes Major Industry Merger, USIS Washington File, 23 de marzo de 1998; y RICKS, Thomas, "Cohen Says Pentagon Policy on Defense Mergers Unchanged", *Dow Jones Newswire*, 6 de abril de 1998. La posición del Departamento de Justicia puede verse en el comunicado de prensa difundido por la Fiscalía General el 23 de marzo de 1998, *Justice Department Goes to Court to Block Lockheed Martin's Purchase of Northrop Grumman. Merger Is Single Largest Ever Challenged*

Como resultado de ello, el mercado castigó el valor de las acciones y eso truncó la evolución al alza que los resultados financieros venían registrando desde 1993. Los directivos de la compañía reconocieron que en 1998 se produjeron otros acontecimientos que afectaron las cuentas. En primer lugar, hubo que incrementar la inversión en I+D de programa JSTAR (Joint Surveillance Target Attack Radar), que sólo había cumplido con éxito dieciocho de las setenta y una pruebas a las que había sido sometido desde 1996.²⁴⁰ Segundo, en 1997 el QDR ratificó el congelamiento del programa *Spirit*, es decir que se fabricarían 21 aparatos en lugar de los 135 proyectados en 1992. Como resultado de esta decisión, el volumen de facturación con la Fuerza Aérea, el cliente más importante de NG, se contrajo un 46%.

(disponible en http://www.usdoj.gov/afr/public/press_releases/1998/212681.pdf; 21 de enero de 2005).

²⁴⁰ Cfr. General Accounting Office, *Tactical Intelligence. Joint STARS Full-Rate Decision Was Premature and Risky*, Report to Congressional Committees (GAO/NSIAD-97-68), US General Accounting Office, Washington DC, 1997, pp. 2-4.

D) Raytheon

La primera estrategia del fabricante de misiles Patriot y Tomahawk para superar el 'dividendo de la paz' buscó reducir significativamente su dependencia de los contratos militares y orientarse al **mercado comercial**. Si en 1992, la facturación con el Pentágono, representaba más de la mitad del volumen de negocios, cuatro años después, menos de un tercio de las ventas totales se incluía en ese apartado. Sumadas las transacciones con gobiernos extranjeros, la dependencia de Raytheon del mercado militar estaba en el 70% en 1992 y se había reducido ocho puntos en 1996. Mientras la facturación con el Departamento de Defensa caía un 14%, en términos absolutos, en el mismo periodo el volumen de negocios crecía un 34%. El incremento se debió a los rendimientos de las ventas al exterior y a la acogida que los productos de Raytheon tuvieron en el mercado civil²⁴¹.

Las ventas a gobiernos extranjeros casi llegaron a duplicarse, lo que dio lugar a un cambio en las formas de distribución. Durante la Guerra Fría este tipo de transacciones se había formalizado a través del Gobierno, y en la contabilidad quedaban incluidas en esa categoría. La atonía del mercado doméstico, los cambios en la estrategia de adquisición del Pentágono y las transformaciones que a raíz de esto experimentó la industria de defensa, llevaron a estas empresas a gestionar directamente los acuerdos comerciales internacionales. En el caso de Raytheon, éstos pasaron a convertirse rápidamente en la cuarta parte del conjunto de su facturación.

MERCADOS	1992		1996		Variación 1992-1996
	Facturación	%	Facturación	%	
Departamento de Defensa	4.666	51	4.032	33	-14%
Ventas militares exterior	1.739	19	3.440	29	98
Mercado comercial	2.745	30	4.828	38	76%
TOTAL	25.400	100	21.900	100	-34%

Fuente: Elaboración propia, y SEC

La evolución de la faceta comercial se vio favorecida por la adquisición en 1993 de la división de aviones comerciales de British Aerospace, operación que le permitió acceder a contratos para la modernización de los sistemas de control del tráfico aéreo, dentro y fuera de Estados Unidos. El catálogo de productos y servicios ofertados al ámbito civil se fue ampliando al segmento de los sistemas de comunicación, la informática, los satélites comerciales, la biotecnología o lo electrodomésticos gracias a la dinámica de conversión e innovación propiciada por la Administración Clinton. Entre 1993 y 1995, el gasto en I+D no asociado a contratos con el Departamento de Defensa creció un 13% y equivalía al 7% de la facturación en ese mercado.

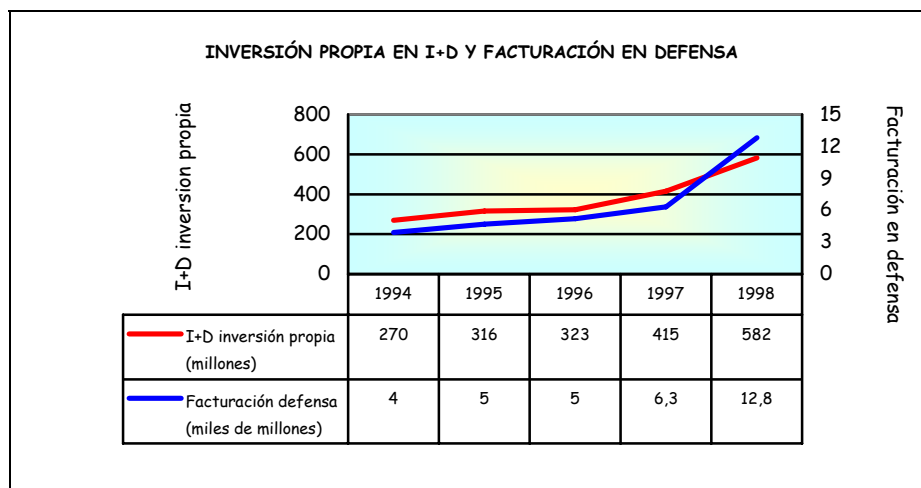
²⁴¹ En el informe financiero anual que la compañía remite al regulador del mercado de valores las ventas al exterior están identificadas como ventas militares al exterior (*foreign military sales*). Aunque en este apartado se habla sin más de ventas al exterior, se asume que corresponden a transacciones en el mercado de defensa.

A mediados de los noventa, la corporación decidió cambiar de estrategia y volver a apostar por el **mercado militar**. Varias circunstancias pueden haber motivado este giro, algunas de naturaleza política y otras de índole económica. Entre las primeras cabe destacar el triunfo del Partido Republicano en las Legislativas de 1994 y la convicción de la jefatura del Pentágono de que la contracción del gasto militar no se prolongaría más allá del año fiscal 1997. En cuanto a las segundas, la dinámica de concentración limitaba, evidentemente, el marco de la competencia, pero podía constituirse en una ventaja para las compañías que estuvieran en condiciones de satisfacer los requerimientos del Departamento de Defensa. Igualmente, la cuota de mercado en el segmento comercial se había estabilizado en el entorno del 30% y no había señales de que fuera a incrementarse en el corto plazo. En 1996 tuvo lugar la adquisición de E-Systems, que en seguida se convirtió en la división de inteligencia y sistemas de información de Raytheon Company. Esta incorporación amplió su cartera de clientes, al abrirle las puertas de otras agencias de la *national security community*, como la CIA, la DEA, la Agencia de Seguridad Nacional y la Oficina Nacional de Reconocimiento. Al año siguiente, se formalizó la compra de las divisiones de defensa de Texas Instruments y Hughes Electronics. La incorporación de Texas Instruments Defense Systems & Electronics, le dio acceso a tres programas prioritarios para el Pentágono, Javelin –para cuyo desarrollo se creó una sociedad de riesgo compartido con Lockheed Martin-, Paveway y HARM, ya que los recortes presupuestarios no habían afectado a los sistemas de defensa contracarro y de alerta y vigilancia aérea²⁴².

La compra de Hughes Aircraft²⁴³ le permitió ampliar su oferta militar al segmento de la electrónica -del que pronto se convirtió en líder- y consolidar su posición como fabricante de misiles, ya que Hughes había adquirido previamente la unidad de misiles de General Dynamics y Magnavox Electronic Systems. Asimismo, había retenido el negocio militar de Delco Electronics, sociedad que también pertenecía a la estructura corporativa de Hughes Aircrafts.

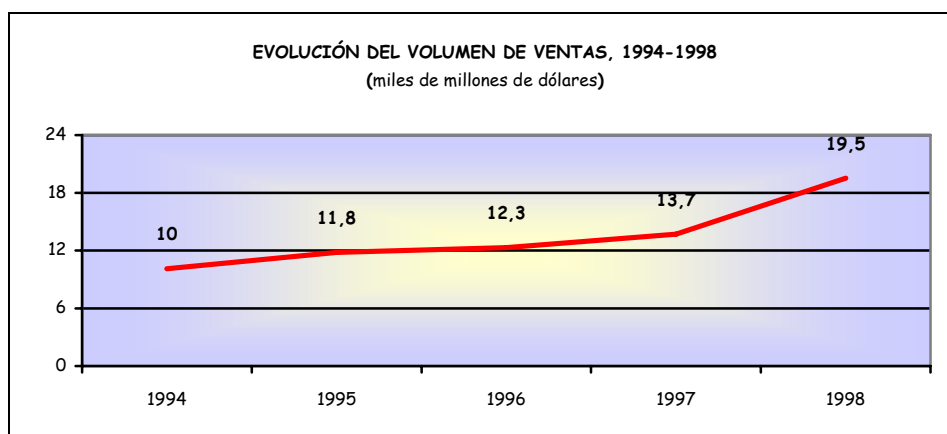
²⁴² El *Javelin* es un misil portable que se emplea como sistema de defensa contracarro aunque también es operativo en vehículos anfibios. Raytheon desarrolla la unidad central de lanzamiento del misil (CLU), es decir, la estructura donde se centraliza el procesamiento de señal, el guiado, la navegación y el control. *Paveway* es el nombre que reciben las bombas guiadas por láser capaces de corregir la imprecisión de la caída del proyectil; PAVE es el acrónimo de Precision Avionics Vectoring Equipment. El otro método de guiado usado por el Ejército estadounidense, el modelo *Walleye*, emplea monitores de televisión, pero tiene el inconveniente de una mayor exposición de los aviones a la artillería antiaérea. El AGM-88 HARM (High-Speed Anti-radiation Missile) es un misil antirradiación táctico aire-superficie capaz de orientarse con radares que usan salto de frecuencia o que interrumpen su emisión, esta última prestación gracias al apoyo de sus sistema de navegación. Se emplea para localizar y destruir los sistemas de defensa aérea.

²⁴³ En 1985, General Motors compró Hughes Aircraft Company para fusionarla con su división electrónica DELCO Electronics. La nueva entidad recibió el nombre de Hughes Electronics, pero lo esencial del negocio militar se canalizaba a través de Hughes Aircraft.



Fuente: elaboración propia y Securities and Exchange Commission

Respecto a la evolución de la actividad innovadora, esta volvió a mostrar una tendencia positiva a partir de la compra de E-Systems y de Hughes Aircraft. En términos absolutos, se multiplicó por más de dos entre 1994 y 1998. Sin embargo, precisamente en 1998, cuando la compañía había casi duplicado su facturación en el mercado militar, la inversión propia en I+D como proporción del volumen de negocios, cayó más de dos puntos respecto a 1997, hasta el 4,5%. En los años previos, nunca había bajado del 6%.



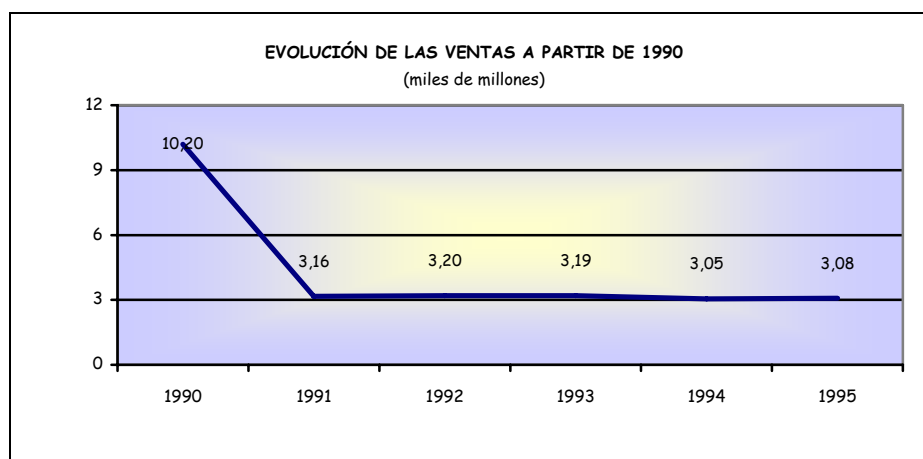
Fuente: elaboración propia y SEC

Al concluir la dinámica de cambio corporativo asociada a la reestructuración del mercado militar, Raytheon ocupaba el tercer lugar en la clasificación de contratistas del Pentágono, agencia con la que facturaba dos tercios de su volumen de ventas. En dos años, los acuerdos comerciales con el Departamento de Defensa se habían multiplicado por más de tres, y contabilizados los contratos con el exterior, el mercado militar representaba más del 90% de la actividad de la corporación. Los rendimientos del segmento militar, dentro y fuera del país, explican la evolución financiera de la compañía. También entre 1996 y 1998, la

facturación total creció un 59%; la opción por fortalecer la dimensión comercial se había traducido en un incremento de las ventas del 21%, de forma que el cambio de estrategia parece haber sido una decisión acertada. A pesar de esto, la compañía no volvió a restaurar los niveles de empleo de principios de los noventa. En la primera mitad de la década, redujo su fuerza laboral un 22%.

E) General Dynamics

Los primeros pasos de General Dynamics hacia la reestructuración la condujeron por el camino de la desinversión y el recorte de plantilla, y a rechazar con fuerza la alternativa de la diversificación comercial. Quien hasta 1990 había sido primer contratista del Departamento de Defensa supo asimilar la lectura determinista que la agencia hizo del 'dividendo de la paz', pero a diferencia de las otras grandes corporaciones la búsqueda de economías de escala fue previa a la 'última cena', a juzgar por el calendario de desinversiones llevado a cabo entre 1991 y 1994.



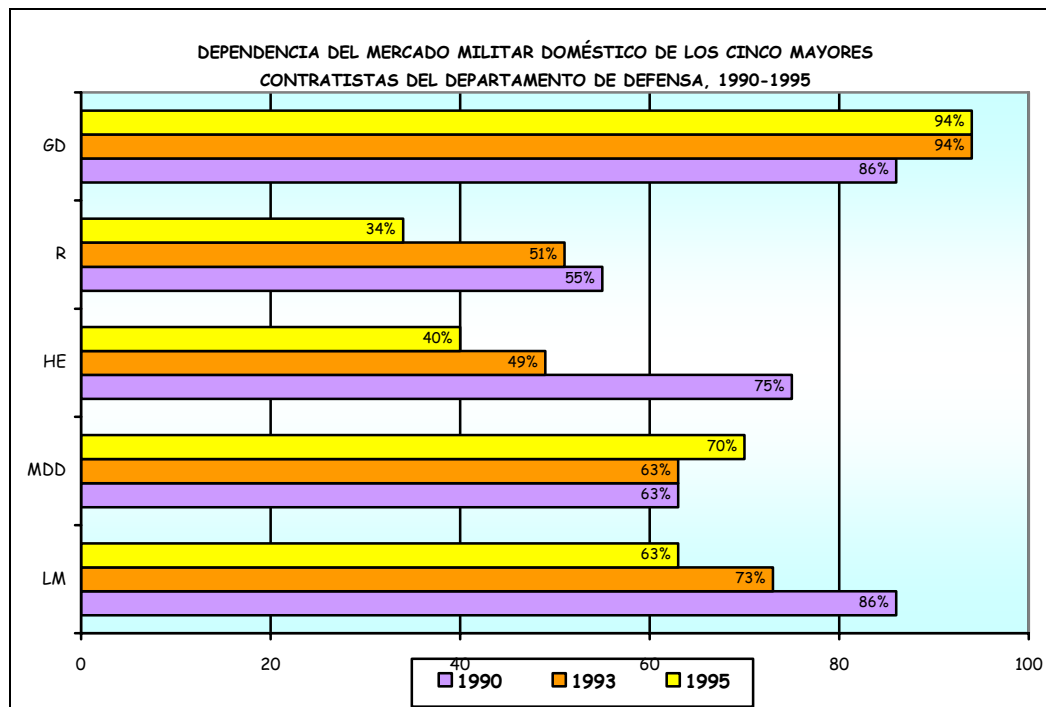
Fuente: SEC (Formulario 10-K)

Es muy posible que la drástica caída de las ventas a partir de 1991 hiciera saltar las alarmas. En 1990, GD facturó 10.200 millones dólares y al año siguiente, cuando tuvo lugar la Guerra del Golfo Pérsico, un 70% menos. Desde el punto de vista geopolítico era evidente que ese conflicto ya no respondía a las pautas de la Guerra Fría, pero también se habían producido cambios estratégicos y doctrinales que repercutían en las formas de combate. Los nuevos requerimientos tácticos y logísticos obligaban a la industria de defensa a adaptar su oferta si quería seguir contando con fondos federales. Fue precisamente la carta de la oferta la que decidió jugar el fabricante de los submarinos nucleares Trident. Para ello, la compañía se **especializaría** y buscaría una posición de liderazgo en aquellos segmentos donde la competencia era casi inexistente, es decir, los sistemas de combate terrestre y los sistemas navales, ámbitos que por lo demás representaban más del 80% de su volumen de negocio. Las unidades que no respondieran a esas líneas de producción saldrían a la venta y, en efecto, entre 1992 y 1994, se llevó a cabo un masivo proceso de desinversión.

Año	División	Compañía receptora	
1991	Unidad de procesamiento de datos	Computer Science Corp	(no disponible)
1992	Cessna	Textron Inc.	600 millones
	Misiles tácticos	Hughes Aircraft / GM Corp	390 millones
	Electrónica de defensa	Grupo Carlyle	9 millones
1993	Aviones de combate (ala fija)	Lockheed Corp.	1.500 millones
1994	Sistemas Espaciales	Martin Marietta	209 millones
	Unidad estructuras aéreas de combate de Convair Division	McDonnell Douglas	(no disponible)

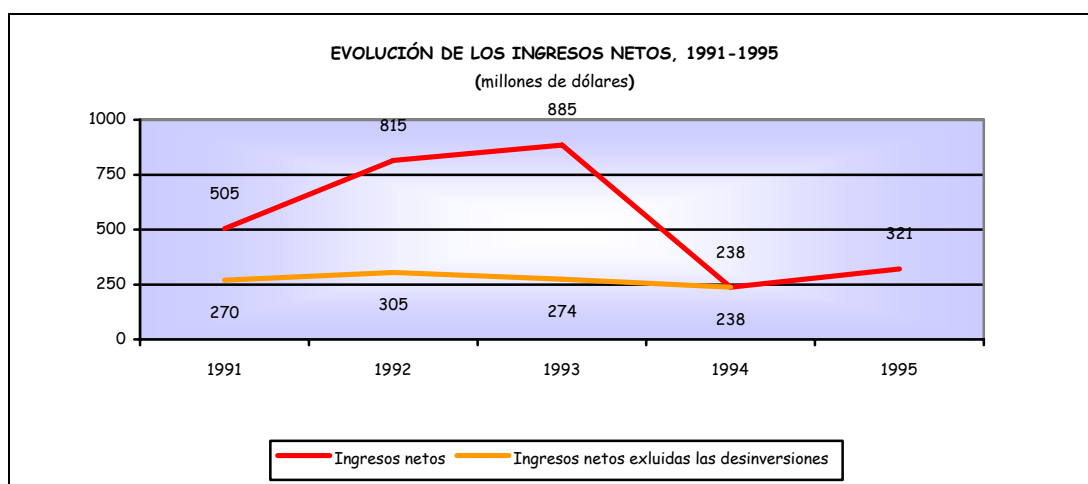
Fuente: Elaboración propia. Información: General Dynamics

Esta estrategia le llevó a incrementar su dependencia del mercado militar doméstico, precisamente cuando casi todas sus compañeras de clasificación tendían a reducir ese vínculo, tanto como fuera posible pero el mínimo necesario. A principios de los noventa, el 86% de las ventas de General Dynamics correspondía a contratos con el Departamento de Defensa y en 1993, la relación contractual con esa agencia se había fortalecido, creciendo ocho puntos.



Fuente: elaboración propia y National Commission for Conversion and Disarmament

Cierto es que la vía de la especialización le costó perder un tercio de su fuerza laboral y descender cuatro puestos en la clasificación de contratistas, pero a la vez le permitió mantener estable el volumen de facturación y fortalecer considerablemente el margen de beneficios. En 1991, la facturación total se había contraído dos tercios, hasta los 3.200 millones, pero a partir de entonces, se estabilizó. Respecto a la evolución de los ingresos netos, es importante tener en cuenta la contribución de las desinversiones, que llegó a ser del 70% en 1993. A partir de 1994, volvieron a su cauce habitual. En los ejercicios previos, y descontados los efectos de esas operaciones, los beneficios fluctuaron entre los 270 millones y los 305 millones de dólares. En el curso fiscal de referencia, éstos fueron de 238 millones y al año siguiente, tras un incremento del 35%, alcanzaron los 321 millones. Pero para entonces, no estaba prevista la venta de nuevas unidades de negocio y la dinámica de la reestructuración había premiado a aquellas sociedades que habían ampliado su oferta y su tamaño mediante fusiones y absorciones. Lockheed Martin, Raytheon y Northrop Grumman habían incrementado el volumen de sus acuerdos con el Departamento de Defensa y la propia NG había cambiado la fórmula de la especialización por la de las adquisiciones para consolidarse en el mercado militar.



Fuente: SEC (Formulario 10-K)

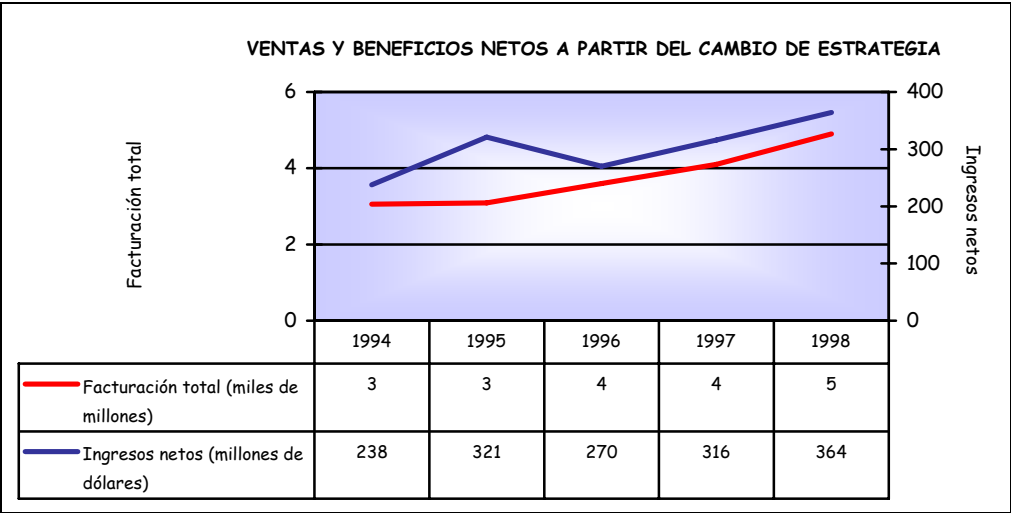
El punto de inflexión en la estrategia de General Dynamics vino dado por la compra en septiembre de 1995 de Bath Iron Works. Esta operación fortalecería su posición en el segmento de la construcción naval, ya que el fabricante del destructor *Arleigh Burke* (DDG 51), a pesar de la mala racha financiera por la que atravesaba, tenía un acuerdo preferente con el Pentágono para la fabricación de destructores²⁴⁴.

Con la adquisición en 1996 de la división de vehículos armados de Teledyne Inc., y al año siguiente de dos unidades de Lockheed Martin dedicadas a la producción de municiones, General Dynamics potenció sus capacidades como fabricante de sistemas de combate en

²⁴⁴ Así y todo, General Dynamics tuvo que invertir más de 300 millones de dólares en la modernización de los sistemas de producción de BIW para no verse superado por su competidor más próximo, Ingalls Shipbuilding.

tierra. La operación revelaba, además, que la fórmula de la especialización no había sido completamente descartada, aunque sí es verdad que se había ampliado el ámbito de despliegue.

El repentino apetito de la compañía por consolidarse en el mercado militar le llevó a adquirir su tercer astillero, esta vez en la Costa Oeste. En 1998, pagó casi 500 millones de dólares por National Steel and Shipbuilding Company (NASSCO) y lanzó una oferta de 1.400 millones para hacerse con el control de Newport News Shipbuilding. Esta operación le habría dado el control de cuatro de los seis astilleros privados que trabajaban para la Marina estadounidense y el acceso al 70% del presupuesto de ese cuerpo armado, pero fue rechazada por la empresa opada y, más tarde, abortada por el Pentágono.



Fuente: SEC (Formulario 10-K)

La decisión de consolidarse en el mercado de defensa adoptando la misma estrategia que los otros miembros de la elite de contratistas efectivamente se tradujo en un incremento notorio del volumen de ventas. Entre 1995 y 1998, este indicador tuvo un crecimiento superior al 60%, y siempre en términos relativos, sólo Boeing Company superó ese registro. Respecto a los beneficios netos, éstos siguieron moviéndose en su margen habitual.

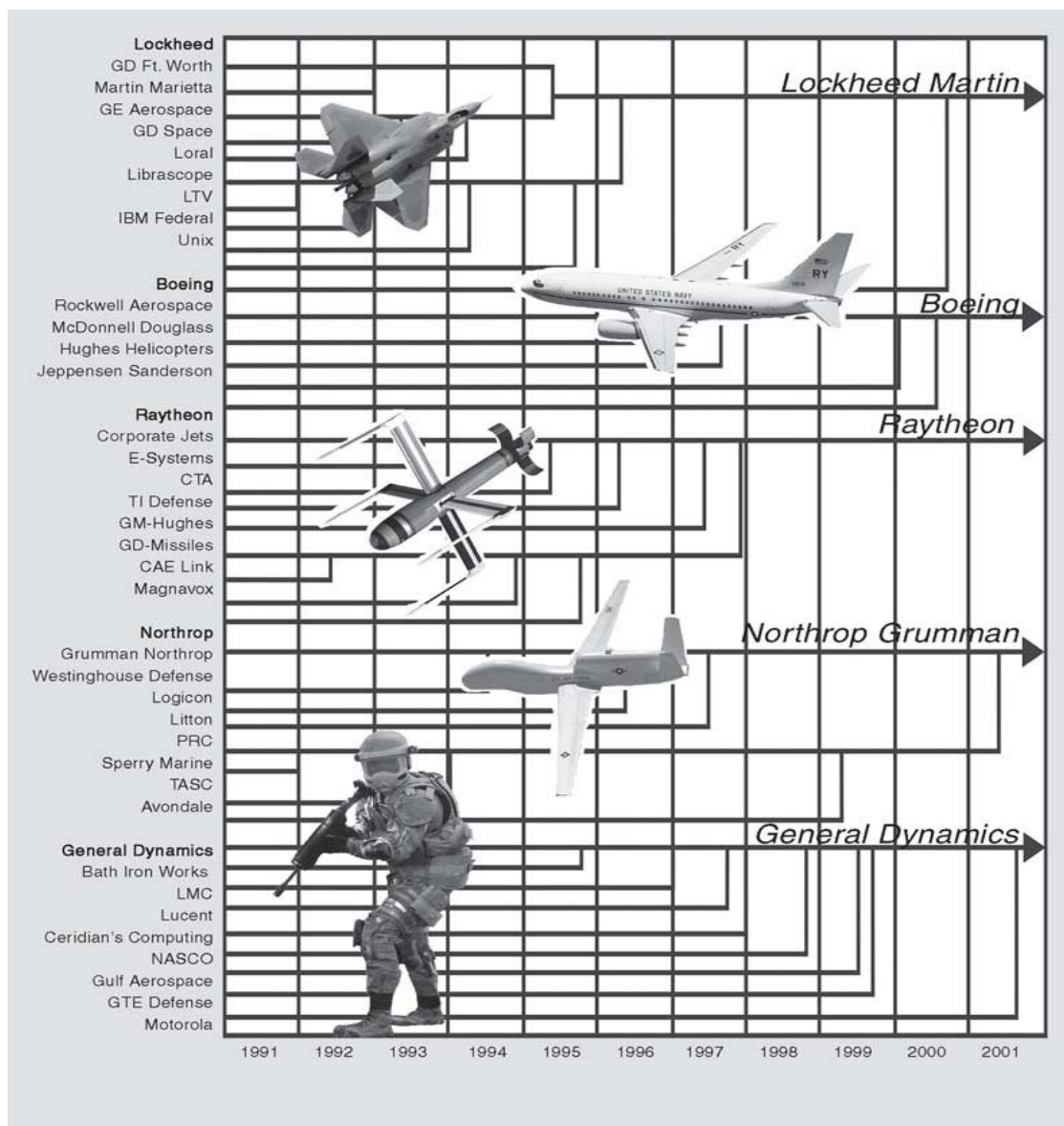
El veto del Pentágono a la compra de Newport fue interpretado como una clara señal de que la vía de la especialización estaba llegando a su fin. La adquisición en octubre de 1997 de Advanced Technology Systems, una unidad de Lucent Technologies especializada en sistemas de vigilancia submarina, podía abrir las puertas de un nuevo segmento de mercado, en el que ningún gigante del sector estaba consolidado de momento. La división de Sistemas de Información empezó a operar el 1 de enero de 1998 y sin duda dejó a General Dynamics muy bien situada de cara a la ola de fusiones asociada a la transformación de las fuerzas armadas²⁴⁵, en la que la industria de defensa aplicaría la revolución electrónica al

²⁴⁵ RATNAM, Gopal, "Industry Considers Transformation Needs", *Defense News*, 11-17 de noviembre de 2002.

armamento, la logística y las comunicaciones militares. En su primer año de existencia, aportó el 16% del volumen total de ventas.

Ya se ha dicho que los procesos de concentración impulsados por el *dividendo de la paz* alteraron la relación de fuerzas entre las grandes corporaciones de la industria de defensa.

REESTRUCTURACIÓN DE LA BASE INDUSTRIAL MILITAR ESTADOUNIDENSE



Fuente: Driessnack y King, 2004

No todos los miembros de ese selecto grupo optaron por consolidar su faceta de contratista militar. Algunas compañías que durante la Guerra Fría habían formado parte de la elite proveedora no sólo abandonaron los primeros lugares de la clasificación sino que optaron por **salir definitivamente del mercado militar**, aprovechando el potencial de sus actividades comerciales. General Electric, que en 1990 facturaba el 16% de sus ventas con cargo al Departamento de Defensa, vendió su división aeroespacial a Martin Marietta en 1993, después de lo cual el volumen de ventas en el segmento militar, se redujo al 3%. También Loral Corporation terminó siendo absorbida por Lockheed Martin. El giro de Westinghouse Electronics fue el más drástico, ya que cambió los sistemas de armas por los medios de comunicación; en 1996 traspasó sus actividades militares a Northrop Grumman e incorporó a Columbia Broadcasting Systems en su estructura corporativa. Por último, General Motors, que canalizaba toda su producción militar a través de Hughes Electronics, intentó al principio consolidarse como contratista del Pentágono, pero el rendimiento de sus actividades comerciales -fundamentalmente en el ámbito de las telecomunicaciones y la electrónica de automoción- le llevó a vender todo su negocio de defensa a Raytheon Company en el otoño de 1997.

Capítulo 3

HACIA UNA REDEFINICIÓN DE LA RELACIÓN GOBIERNO-INDUSTRIA DE DEFENSA

Para su segundo mandato al frente del Ejecutivo, Bill Clinton designó a un republicano como primer hombre del Departamento de Defensa. El debate sobre la suficiencia del gasto militar había alcanzado unos niveles de disenso político poco habituales en el contexto estadounidense, ya que por primera vez desde 1978 los norteamericanos tenían una opinión más consensuada sobre el gasto militar que sus gobernantes. Transcurrida la primera mitad de los noventa, la brecha que separaba a quienes apoyaban un incremento del gasto militar de aquéllos que preferían reducirlo, era de -13 puntos en el caso de los ciudadanos y de -23 puntos en el caso de los líderes políticos²⁴⁶. Durante el trámite presupuestario para aprobar el gasto del ejercicio fiscal 1996, la posición del Congreso respecto a la asignación de los fondos militares generó una fuerte disputa con el Gobierno. La jefatura del Pentágono amenazó con solicitar un veto presidencial a la ley final de asignación del presupuesto si los legisladores no reconsideraban el nivel de gasto autorizado así como otras disposiciones que limitaban el margen de maniobra del Pentágono y del presidente ²⁴⁷. Finalmente se acordó que la agencia dirigida por William Perry dispusiera de 254.000 millones, un 4% más de lo que había solicitado Defensa, pero un 2% menos que el año anterior, considerados los efectos de la inflación.

En la Casa Blanca temían que las divergencias relativas al presupuesto interfirieran en otros aspectos del planeamiento estratégico y que eso generara errores de percepción en la opinión pública, la esfera militar y, naturalmente, en las naciones aliadas y los Estados hostiles a Washington. Se estimaba que el nombramiento de un republicano moderado contribuiría a restaurar la cohesión y el compromiso de los dos partidos respecto a la evolución de la seguridad nacional. William Cohen se convirtió, así, en el vigésimo secretario de Defensa norteamericano y el primero que trabajaba para un presidente del partido rival²⁴⁸. Ex miembro de los comités de Servicios Armados y de Inteligencia del Senado, se comprometió a respetar la política de austeridad fiscal de la Casa Blanca²⁴⁹, aunque ya en la

²⁴⁶ RIELLY, J. (ed) *Op. Cit.*, 1999, pp. 12.

²⁴⁷ Además, la norma rechazaba casi la cuarta parte de los fondos para el programa de Cooperación para la Reducción de Amenazas, recortaba la financiación para el Proyecto de Reinversión Tecnológica, dificultaba la puesta en marcha de la reforma del sistema de adquisiciones y limitaba el despliegue de tropas bajo mandato de las Naciones Unidas. En junio de 1995, William Perry le solicitó formalmente al presidente del Comité de Servicios Armados del Senado, Strom Thurmond, que reconsiderara su propuesta para evitar que el Jefe de Estado vetara la ley final de asignación del presupuesto. La carta está disponible en www.fas.org/spp/starwars/offdocs/perry.html. (octubre de 2006)

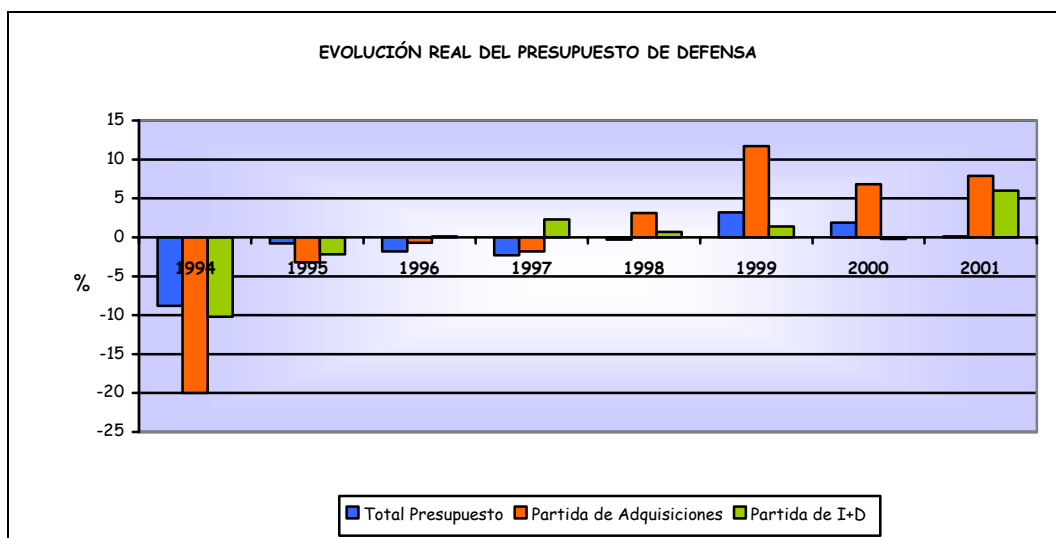
²⁴⁸ El Departamento de Defensa fue creada formalmente en julio de 1947 y empezó a operar en septiembre de ese año. Antes de esa fecha, y estrictamente en el marco de la seguridad nacional, se habían producido dos nombramientos 'cruzados': entre 1940 y 1944, se desempeñaron como secretario de la Marina, el republicano Frank Knox, y como secretario de Guerra, el también republicano Henry Stimson.

²⁴⁹ Se esperaba restaurar el equilibrio de las cuentas públicas en el curso fiscal 2001 y alcanzar un superávit de 43.000 millones en 2002, equivalente al 0,4% de la renta nacional. Ver el anexo estadístico del presupuesto para el año fiscal 1997: *Budget of the United States Government: Fiscal Year 1997*, Office of Management and Budget, Washington DC, pp. 19-22.

sesión parlamentaria para confirmarle en el cargo, adelantó que con certeza se producirían diferencias entre él y el jefe del Ejecutivo, pues se resistiría a más recortes presupuestarios y daría prioridad a la compra de sistemas de armas de nueva generación²⁵⁰.

3.1 LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ESTADOUNIDENSES

El nuevo secretario de Defensa era consciente de que contaría con unos fondos limitados. En el mejor de los casos, el presupuesto podría detener su evolución a la baja, pero era difícil que se produjeran incrementos sustanciales. Efectivamente, el total de recursos a disposición del Pentágono volvió a registrar una tendencia positiva a partir de 1999, aunque en términos reales ese incremento apenas llegó al 5% en el periodo 1998-2001, y en relación al PIB se siguió contrayendo hasta alcanzar su registro histórico más bajo²⁵¹.



Fuente: elaboración propia y National Defense Budget Estimates FY 2001

En esas circunstancias, Cohen optó por asumir una realidad presupuestaria en el entorno de los 255.000 millones, y obtener los recursos para financiar la transformación de las fuerzas armadas al interior de la agencia que dirigía. La elaboración de la cuarta guía de planificación estratégica y presupuestaria de la post Guerra Fría fue aprovechada hábilmente para cumplir con las expectativas de modernización sin ejercer presiones sobre el presupuesto federal.

²⁵⁰ HOLMAN K., "Cohen at Defense", *PBS NewsHour*, 22 de enero de 1997. Hay disponible versión electrónica de la transcripción de la sesión de confirmación ante el Senado: www.pbs.org/newshour/bb/congress/january97/cohen_1-22.html. (oct. 2006).

²⁵¹ En el último presupuesto formulado por la Administración Clinton, la partida para cubrir los requerimientos de la defensa nacional quedó establecida en 292.300 millones de dólares, equivalente al 16% del presupuesto federal y al 3% de la renta nacional. *National Defense Budget Estimates for FY 2001*.

El mandato legal para redactar la Revisión Cuatrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review, QDR*)²⁵² fue una iniciativa del Congreso, que en la recta final de la primera Administración Clinton vio la oportunidad de pasar definitivamente la página del *Bottom-Up Review*. Tras su puesta en marcha, el proyecto de reforma del ex secretario Aspin fue cuestionado por todo el espectro político. En el lado conservador, los críticos recogían uno de los temores más arraigados en la opinión pública estadounidense: tal vez el nivel de fuerzas previsto fuera suficiente para vencer en un conflicto como el del Golfo Pérsico, pero la falta de recursos podía comprometer la capacidad de despliegue y el equipamiento de las tropas, y eso naturalmente elevaba el riesgo de bajas²⁵³. Los liberales, en cambio, planteaban dudas sobre la idoneidad de la *doctrina de las dos guerras simultáneas*, ante la improbabilidad de que Estados Unidos y sus aliados tuvieran que librar, a la vez, dos conflictos armados. Por otra parte, reclamaban que, incluso, un tamaño de fuerzas como el requerido por esa formulación estratégica generaba unos costes globales demasiado gravosos, que repercutían negativamente en la partida de adquisiciones²⁵⁴. Esta última postura coincidía con la perspectiva de seguridad de William Perry que, como se ha dicho, empezaba a temer que el nivel de gasto afectara más temprano que tarde la capacidad de Washington para dar cumplimiento a su agenda estratégica²⁵⁵. La Casa Blanca respaldó la decisión del Legislativo consciente de que se necesitaba lograr un equilibrio entre los requerimientos derivados de los compromisos internacionales del país y la profesionalización de las Fuerzas Armadas, de un lado, y la política de austeridad fiscal, del otro²⁵⁶.

En los primeros años, la dimensión económica del debate sobre el 'dividendo de la paz' se concentró en los efectos de un eventual recorte del gasto militar sobre el rendimiento de la economía, particularmente en si una decisión de esas características reactivaría o ralentizaría su capacidad de expansión²⁵⁷. En el caso concreto de la industria de defensa, los grandes temas de discusión fueron el impacto sobre el empleo y las perspectivas de la conversión al ámbito civil²⁵⁸. Sin embargo, cuando Cohen se convirtió en jefe del Pentágono

²⁵² El *QDR* es una guía de planificación estratégico-presupuestaria encargada por el Legislativo y elaborada normalmente para un periodo de cuatro años. El Congreso la utiliza como referente en la tramitación del presupuesto y también deben hacerlo cada uno de los ejércitos y el Pentágono al formular sus peticiones de gasto. El primer *QDR* fue redactado en 1997 y existen dos nuevas versiones correspondientes a los años 2001 y 2005/2006.

²⁵³ Esa era la opinión que con frecuencia expresaba el líder de la mayoría republicana en la Cámara de Representantes. Ver O'HANLON, Michael, *Defense Planning for the 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC, Brookings Institution, 1995, pp. 17-25; y BISHACK, G., *Op. Cit.*, 1996c, pp. 49-55.

²⁵⁴ THOMPSON, Mark, "Why the Pentagon Gets a Free Ride", *Time*, 5 de junio de 1995.

²⁵⁵ BENSON, Johan, *Op. Cit.*, 1994, pp. 11.

²⁵⁶ "An Age of Possibilities", *Budget of the US Government FY 1997*, Oficina de Gestión y Presupuesto, Casa Blanca, Washington DC, pp. 1.

²⁵⁷ Los principales argumentos y conclusiones de este debate están recogidos en obras como las que se reseñan a continuación: BAEK, Ehung Gi 1991; CHAN, Steve, 1987; DEGER, Saadet y SEN, Semnath, 1990; EDELSTEIN, M., 1990; FOX, Alan y STERN, Robert, 1993; GOLD, David y ADAMS, Gordon, 1990; KINSELLA, David, 1990 y 1991; NEU, Carl, 1990; PAGES, Erick, 1996; WEIDENBAUM, Murray, 1989, 1990, 1992a y 1992b.

²⁵⁸ Ver, por ejemplo, los trabajos desarrollados en BISCHAK, G., *Building the Peace Economy*, Lansing, Economic Research Associates, 1990; *Towards a Peace Economy in the United States: Essays on Military Industry, Disarmament and Economic Conversion*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991; BISCHAK, G. y CASSIDY, K. (eds), *Real Security. Converting the Military Economy and Building Peace*, Nueva York, State University New York Press, 1993; MARKUSEN, A., "The Military Industrial Divide: Cold War Transformation of the Economy and the Rise of New Industrial Complexes", *EPD: Space and Society*, vol. 9, nº 4, 1991, pp. 391-416; MARKUSEN, Ann y YUDKEN, Joel, *Op. Cit.*, 1992, pp. 1-10, 12-31 y 241-256; y MARKUSEN y ODEN, "Defense Conversion: Investing the Peace Dividend", en SCHAFER, Todd y

esos asuntos habían sido desplazados por la cuestión de la movilización²⁵⁹. En el Estado Mayor y la industria de defensa empezaba a extenderse la idea de que el enfoque no militar para la resolución de conflictos, promovido por el paradigma de la Ampliación, podía comprometer la capacidad del sector para hacer frente a un aumento repentino de la demanda en caso de una emergencia doméstica o internacional (*industrial preparedness*)²⁶⁰.

Por otra parte, la reestructuración del mercado militar promovida por sus antecesores no había logrado poner fin a los problemas de ineficiencia, a pesar de que el Pentágono había rebajado su perfil de regulador, permitiendo que el mercado condujera los procesos de integración. Durante cuarenta años, a los proveedores se les había exigido rapidez en el cambio tecnológico y sistemas de armas con la máxima capacidad de reacción. En el marco de la confrontación Este-Oeste la eficiencia no era una prioridad²⁶¹, pero en el nuevo entorno de seguridad no se podía seguir tolerando la redundancia de capacidades ni continuar amortizando los sobrecostes de la ineficiencia. En adelante, la relación coste/eficacia sí sería relevante.

Con frecuencia al evaluar la aptitud de las políticas de adquisición, los análisis económicos se apoyan en enfoques neoclásicos, pasando por alto que las autoridades, además de agentes demandantes, son estructuras de poder y que a la hora de establecer las reglas de la relación con la industria de defensa sus decisiones están condicionadas también por requerimientos políticos y estratégicos²⁶². La complejidad del proceso decisorio –las autoridades están forzadas a aplicar dos lógicas que no siempre coinciden- y el tipo de decisión –con efectos industriales, políticos y estratégicos- se traducen en un amplio margen de maniobra para los agentes involucrados en el mercado de sistemas de armas; y si no amplio, al menos instrumentalizable. No es fácil satisfacer las expectativas de todas las partes, sobre todo, si la relación coste/eficacia adquiere una relevancia sin precedentes. Para el Pentágono de William Cohen, sin embargo, era imprescindible llegar a un acuerdo, ya que el éxito de su proyecto de transformación dependía de tres cuestiones:

- a. los imperativos presupuestarios -sobre los que no tenía total ascendiente-

FAUX, Jeff (eds), *Reclaiming Prosperity: a Blueprint for Progressive Economic Reform*, Washington DC, Economic Policy Institute, 1995, pp. 277-301.

²⁵⁹ Se entiende por 'movilización' el proceso de formar al sector industrial para proporcionar los bienes y servicios requeridos para apoyar operaciones militares y las necesidades del sector civil durante emergencias domésticas o internacionales. Incluye la movilización de materiales, trabajo, capital, infraestructuras y bienes y servicios contributarios. *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Doctrine Division, Joint Staff, abril de 2001.

²⁶⁰ Se entiende por 'capacidad de reacción' de la industria militar la capacidad para acometer un rápido aumento de la producción, suficiente para dar respuesta a los requerimientos militares y civiles esenciales, en el contexto de una guerra total. GUTMANIS, Ivars y STARNES, John, "Whatever Happened to Defense Industrial Preparedness?" *The Joint Force Quarterly*, verano de 1997, nº 16, pp. 27-33.

²⁶¹ KAMINSKI, Paul, *Technology Challenges Address*, West '95 Conference and Exposition on Operations Other Than War, US Naval Institute, 19 de enero de 1995. Ver también, FLAMM, Kenneth, "US Defense Industry in the Post-Cold War: Economics Pressures and Security Dilemmas", en REPPY, Judith (ed) *The Place of The Defense Industry in National Systems of Innovation*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, pp. 47-70.

²⁶² Este doble papel del Gobierno es lo que distingue al mercado de defensa de otros mercados regulados, como las telecomunicaciones, el transporte aéreo o la generación y suministro de energía. ROGERSON, William, "Economic Incentives and the Defense Procurement Process", *The Journal of Economics Perspectives*, vol. 8, nº 4, otoño de 1994, pp. 65-66.

- b. la definición de las amenazas a la seguridad
- c. la adhesión de todos los actores involucrados en la defensa al proyecto de cambio

En consecuencia, para desarrollar y poner en marcha el nuevo concepto de seguridad requerido por el *QDR*, el Pentágono tendría que integrar dos ejes. Un eje político-estratégico, para despejar todas las dudas sobre su habilidad para mantener y reforzar la superioridad militar estadounidense. Y un eje industrial, para restaurar los niveles de suficiencia y eficiencia de la base industrial militar. Ambos tendrían como denominador común la Revolución en los Asuntos Militares, lo cual contribuyó a dar coherencia al proyecto del secretario Cohen. Un año después de que asumiera la jefatura del Departamento de Defensa, la actitud de la opinión pública y los líderes políticos respecto al gasto militar era muy distinta de la que tenían en 1995: el público se decantaba mayoritariamente por un aumento del presupuesto (30% a favor de un incremento y 28% partidario de un recorte), mientras que a nivel político, si bien seguía siendo mayoritaria la opción del recorte, la diferencia entre las dos posturas había caído hasta -6 puntos²⁶³.

3.1.1 Primer eje: la Revisión Cuatrienal de la Defensa

Presentada en mayo de 1997, la Revisión Cuatrienal de la Defensa establecía una estrategia basada en tres pilares o capacidades: (a) configuración del entorno estratégico, (b) respuesta a todo el espectro de crisis bélicas, y (c) transformación de las fuerzas estadounidenses para enfrentar las amenazas que surgieran a corto, medio y largo plazo²⁶⁴. Desde esa perspectiva sería necesaria una nueva reducción de infraestructuras y de efectivos; introducir cambios doctrinales y de organización; y dotarse de unos equipos capaces de operar de forma conjunta o en red. En el siglo XXI el tamaño de los inventarios dejaría de ser un indicador fiable de la eficacia militar y del poder de un actor internacional, de manera que habría que sustituir la *capacidad de destrucción total* por una *capacidad de precisión absoluta*, dotándose de equipos multifunción y que permitieran la integración operativa de las cuatro ramas militares.

La adquisición de equipos que permitían alcanzar el dominio de las comunicaciones y maniobrar en el nivel de planeamiento del enemigo requería replantear la distribución de los fondos que se concedían al Departamento de Defensa. A pesar de los cambios en la gestión comercial de la agencia, estos sistemas estaban lejos de alcanzar su máximo nivel de madurez tecnológica y precisaban una fuerte inversión en I+D. Había conciencia de que los costes de producción seguirían evolucionando al alza, por no mencionar los costes globales (*life-cycle costs*) y la necesidad de contar con el personal adecuado para su funcionamiento y mantenimiento. Pero por otra parte, los sistemas de nueva generación ofrecían más prestaciones y un mejor rendimiento que las plataformas heredadas de la Bipolaridad y, en

²⁶³ RIELLY, J. (ed) *Op. Cit*, 1999, pp. 9.

²⁶⁴ COHEN, William, *Report on the Quadrennial Defense Review*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, mayo de 1997.

consecuencia, una mejor relación coste/eficacia. De hecho, en la alta jerarquía del Pentágono no se hablaba de gastar menos, sino de gastar mejor²⁶⁵.

REESTRUCTURACIÓN PREVISTA POR EL 'QDR'

			'QDR'	1990	Variación
Reestructuración Humana	Tropas	Activos	1.360.000	2.000.000	-32%
		Reserva	640.000		
	Personal civil		800.000		
Reestructuración Material	Ejército de Tierra	Divisiones activas	10	18	-44%
		Personal de reserva	583	530	-9%
	Armada	Portaviones	11	15	-27%
		Escuadrones	10	10	0%
		Grupos anfibios	12	12	0%
		Submarinos de ataque	50	73	-32%
		Destruyores	116	128	-9%
	Fuerza Aérea	Escuadrones de combate	12	24	-50%
		Escuadrones de reserva	7	8	-13%
		Esc. defensa aérea (reserva)	4	202	-98%
		Bombarderos	187	202	-202%
	Infantería de Marina	Cuerpos expedicionarios	3	4	-25%

Fuente: *Report on the Quadrennial Defense Review: Budget of the US Government FY 1992*

La estrategia para aumentar las partidas de Adquisiciones e I+D suponía detraer recursos desde el apartado de Operaciones y Mantenimiento, lo que obligaba a reconsiderar el tamaño de fuerzas vigente en 1997 y reactivar la reforma del sistema de adquisiciones, sustituyendo la lógica administrativa de la etapa anterior por una de naturaleza marcadamente estratégica. Además, ambos proyectos debían plantearse de tal forma que resultaran compatibles con la profesionalización de las tropas y estimularan la demanda de seguridad.

En ese ámbito, uno de los mayores desafíos que enfrentó el secretario de Defensa fue la **definición de las amenazas**. Naturalmente se trataba de dilucidar qué estaba en juego, desde el punto de vista del ejercicio del liderazgo hegemónico; de distinguir entre aliados, socios coyunturales, adversarios encubiertos y enemigos declarados; y de hallar un trampolín para conseguir la adhesión de la opinión pública a la agenda de seguridad exterior. Pero al mismo tiempo se requería un esfuerzo de precisión para establecer objetivos de planeamiento a corto, medio y largo plazo. Si no se conocían con certeza las necesidades de las fuerzas estadounidenses era imposible definir la demanda de seguridad, reducir las incertidumbres externas e internas que afectaban al mercado militar²⁶⁶, y establecer un

²⁶⁵ Ver por ejemplo, el discurso del subsecretario de Defensa (Adquisiciones, Tecnología y Logística), Jacques Gansler, ante el Subcomité de Amenazas Emergentes del Comité de Servicios Armados del Senado, el 20 de abril de 1999. La versión electrónica está disponible en: <http://armed-services.senate.gov/statemnt/1999/990420jg.pdf>. Ver también el discurso del vicesecretario de Defensa, John Hamre, en la Conferencia sobre Adecuación Estratégica organizada por la Fletcher School of Law and Diplomacy en Washington DC el 2 y 3 de noviembre de 1999. HAMRE, John, *Setting Defense Priorities for a 21st Century Transformation* Remarks as Delivered during November 2, 1999 Speech At the Fletcher Conference on Strategic Responsiveness. Disponible versión electrónica en: <http://www.history.army.mil/documents/Fletcher/Fletcher-99/F99-D2-L.htm>.

²⁶⁶ Las incertidumbres internas son inherentes a la oferta y hacen referencia a los problemas que surgen en las fases de diseño y producción para fabricar el producto previamente acordado. Las externas vienen dadas por los cambios en la demanda cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias:

marco de intercambio entre el Gobierno y los proveedores basado en la relación coste/eficacia.

Ahora bien, si la intención era precisar los requerimientos materiales de la seguridad en el nuevo entorno estratégico, identificar la inestabilidad como el enemigo e intentar situarlo en regiones concretas -sureste de Asia, Golfo Pérsico y Oriente Próximo-, aunque sin obviar el carácter global de sus efectos, seguía siendo igualmente disfuncional que la evocación de una amenaza externa global, como se hacía durante la etapa del secretario Perry. De cara a la transformación y de cara a reformar el sistema de adquisiciones resultaron mucho más útiles las nociones desarrolladas por el estamento militar, que desvinculó del enemigo el esfuerzo de renovación y lo asoció a la revolución informática²⁶⁷. Los jefes de los servicios armados podrían albergar tantas dudas como la clase política sobre la naturaleza del enemigo, pero sí tenían una certeza: la revolución tecnológica en torno a los sistemas de información conferiría a las fuerzas estadounidenses una superioridad estratégica y operativa absoluta²⁶⁸.

La llamada Revolución en los Asuntos Militares (RAM) se había introducido en el debate militar después de la victoria en la Guerra del Golfo Pérsico, aunque por entonces se hablaba de una revolución tecnológica en el arte de la guerra²⁶⁹. No se convirtió en una expresión consagrada hasta 1994, cuando el Ejército y la Infantería de Marina impulsaron una profunda reflexión teórica sobre el impacto de las tecnologías de la información en las doctrinas y formas de organización de las fuerzas armadas²⁷⁰. Es preciso reconocer que no había un consenso amplio sobre el contenido exacto de la noción. Ni siquiera, si los cambios en las formas de combatir, atribuidos a las nuevas tecnologías, constituían una revolución o si se enmarcaban en una dinámica más amplia y de naturaleza evolutiva²⁷¹. Los escépticos argumentaban, también, que era imprescindible considerar el desarrollo de revoluciones militares previas, en las que sin excepción la tecnología sólo había constituido un valor de la ecuación, pero no el único ni el más importante. Para los llamados tradicionalistas el aporte cualitativo venía dado por los cambios doctrinales y político-estratégicos que podía

cambios en las amenazas; cambios en la disponibilidad de equipos sustitutos; o cambios políticos que afectan la adquisición.

²⁶⁷ JOXE, Alain, *El imperio del caos. Las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la post Guerra Fría*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 162-172.

²⁶⁸ SHALIKASVILI, John, *Joint Vision 2010*, Junta de Jefes del Estado Mayor, Departamento de Defensa, Washington DC, julio de 1996. El texto completo puede consultarse en la página web del Estado Mayor: <http://www.dtic.mil/jv2010/jvpub.htm>. Ver también NYE, Joseph y OWENS, William "America's Information Edge", *Foreign Affairs*, vol.75, n° 2, marzo/abril de 1996, pp. 20-36.

²⁶⁹ LIBBY, I. Lewis, *Conduct of the Persian Gulf War. Final Report to the Congress*, Subsecretaría de Defensa para Política, Departamento de Defensa, US Government Printing Office, Washington DC, 1992. Ver también, CAMPERN, Alan (ed), *The First Information War: The Story of Communications, Computers, and Intelligence Systems*, Fairfax, AFCEA International Press, 1992.

²⁷⁰ La expresión la utiliza por primera vez Michael Mazarr, en la conferencia anual sobre estrategia organizada en abril de 1994 por el Instituto de Estudios Estratégicos del US Army College. Ver, MAZARR, M., *The Revolution in Military Affairs: A Framework for Defense Planning*, Annual Conference on Strategy, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle Barracks, 1994. La perspectiva de los impulsores del debate en las Fuerzas Armadas se encuentra en *Army Focus 94. Force XXI: America's Army in the 21st Century*, Departamento del Ejército, Departamento de Defensa, Washington DC, 1994.

²⁷¹ KIPP, Jacob, *The Revolution in Military Affairs and Its Interpreters: Implications for National and International Security Policy*, Foreign Military Studies Office, FMSO Publications, Fort Leavenworth, 1995.

desencadenar el cambio tecnológico, pero no la tecnología ni el control de la información en sí mismas²⁷².

Lo que sí estaba claro para precursores y detractores era que el proceso de transformación de las fuerzas armadas contemplaba la integración de las tecnologías de la información en el equipamiento, la doctrina y la organización militar y, en última instancia, en las operaciones de guerra. Desde el punto de vista puramente estratégico, había acuerdo también en que la imprevisibilidad característica del nuevo entorno de seguridad imponía la necesidad de contar con una capacidad de 'precisión absoluta', distinta de la capacidad de 'destrucción total' propia de la Bipolaridad. La precisión absoluta viene dada por el dominio de la información (*information dominance*), que de esta forma se convierte en uno de los principios de gestión fundamentales de la RAM. Daba paso a un nuevo concepto de combate a distancia -no tanto del territorio estadounidense como de las tropas respecto al objetivo- coherente con la lógica de 'guerra de cero bajas' estrenada en la Guerra del Golfo, y que tenía la ventaja de reducir los costes políticos y el rechazo público a las intervenciones en el exterior.

Había otros tres principios de planificación militar: la sinergia (*sinergy*), entendida como la eficacia máxima resultante de la integración operativa de las cuatro ramas del Ejército (Tierra, Aire, Marina, Infantería Marina). El descompromiso (*disengagement*) se refería al combate sin compromiso de contacto, gracias al dominio de la precisión a largo alcance. Por último, estaba la apelación sistemática a los recursos de la sociedad civil y de la economía en general, antes de reclamar más efectivos o demandar productos militares específicos. La llamada 'civilianización' tiene un evidente potencial comunicativo, y revela que tanto el estamento militar, como la clase política y la industria de defensa conceden gran importancia a la adhesión pública, incluso en un contexto de alto desarrollo tecnológico.

Como resultado de lo anterior, la transformación subyacente a la Revolución en los Asuntos Militares implicaba:

- i. profundos cambios doctrinales y de organización; para que fuerzas geográficamente dispersas operaran con total coordinación, rapidez, letalidad y efectividad en un nuevo modelo de guerra: la guerra centrada en la interconexión de redes²⁷³.

²⁷² Una buena síntesis de los argumentos de los detractores de la RAM dentro del estamento militar se encuentra en MURRAY, Williamson, "Thinking about Revolutions in Military Affairs", *Joint Force Quarterly*, nº 17, verano de 1997, pp. 69-76.

²⁷³ Sobre la noción de guerra centrada en la interconexión de redes ver: CEBROWSKI, Arthur y GARSTKA, John, "Network-Centric Warfare: Its Origins and Future", *US Naval Institute Proceedings*, vol. 124, nº 1, enero de 1998; LADYMON, Joseph, "Network-Centric Warfare and Its Function in the Realm of Interoperability", *Acquisition Review Quarterly*, verano de 2001, pp. 111-119; y WILSON, J., "Network-Centric Warfare 21st Century", *Military & Aerospace Electronics*, vol. 11, nº1, enero de 2000. Sobre los efectos doctrinales y de organización de la revolución tecnológica ver, BLANK, Stephen, "Preparing for the Next War", *Strategic Review*, vol. 24, nº 2, primavera de 1996, pp. 17-25; MAZARR, M., *Op.Cit.*, 1994 ; y MAZARR, M. et al., *The Military Revolution. A Structural Framework*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 1993.

- ii. dotarse de una capacidad sin precedentes para obtener y gestionar enormes volúmenes de información, y para proceder al ataque y destrucción de cualquier objetivo. Estos sistemas se agrupan en tres categorías: medios de Inteligencia, Observación y Reconocimiento; sistemas de Mando Control, Comunicación e Informática; y municiones de precisión²⁷⁴.
- iii. reformar la administración de la defensa; los cambios en la gestión administrativa, comercial y logística del Pentágono eran considerados esenciales para desarrollar las tecnologías y doctrinas militares que se requerían para llevar a cabo la Revolución en los Asuntos Militares.

3.1.2 Segundo eje: la Iniciativa de Reforma de la Defensa

Al igual que William Cohen, su antecesor en la jefatura del Pentágono entendía que la reforma de la agencia suponía esencialmente reconstruir la relación entre el Gobierno y la industria militar. Sin embargo, en la primera mitad de la *era Clinton* ese objetivo no tuvo entidad propia, sino que fue tributario del proyecto de 'reinventar el Gobierno' impulsado por la Oficina del Vicepresidente. En lo que respecta al Pentágono, Al Gore había hecho un llamamiento a flexibilizar el marco regulador vigente y a introducir prácticas de gestión comercial en el sistema de adquisiciones²⁷⁵. De esta forma, el plan que William Perry presentó al Congreso para reconfigurar el Sistema de Adquisiciones de la Defensa establecía tres grandes metas: (a) aumentar la eficiencia de la base industrial-militar; (b) introducir la relación coste/eficacia como una noción clave en el mercado de sistemas de armas de la post Guerra Fría; y (c) crear un nuevo marco de relación para los agentes presentes en ese mercado, es decir, el Gobierno y la industria de defensa.

La Reforma del Sistema de Adquisiciones tuvo un carácter esencialmente administrativo, ya que se centró en las trabas burocráticas y legales que afectaban la compra de sistemas de armas. La necesidad de replantear la relación entre el Gobierno federal y los fabricantes militares fue entendida, en el mejor de los casos, como un cambio de mentalidad en la gestión comercial de la defensa, que se justificaba porque el entorno de seguridad había cambiado, en lugar de ocuparse de las ineficiencias de la producción y los intercambios, y ver en qué medida los fabricantes y las autoridades contribuían a esas

²⁷⁴ Sobre los sistemas C4ISR ver *Realizing the Potential of C4I: Fundamental Challenges*, Computer Science and Telecommunications Board, The National Academies, Washington DC, 1999; BAKER, Kenneth, *Airborne and Space-Based Lasers: An Analysis of Technological and Operational Compatibility*, Occasional Paper n° 9, Center for Strategy and Technology, Air War College, 1999; ANDERSON, Robert, et. al. *The Global Course of the Information Revolution: Technological Trends*, RAND Corporation, Santa Monica, 2000.

²⁷⁵ Al Gore creía que para restaurar la confianza en las instituciones pública, se debía establecer una asociación entre el Gobierno federal y las administraciones estatales y locales, de manera que se pudieran eliminar las trabas legales y reglamentarias que distendían y encarecían los procedimientos burocráticos. El proyecto del vicepresidente pretendían incorporar herramientas de gestión y organización adoptadas por el sector privado para ganar competitividad y mejorar su posición en el mercado internacional frente a sus pares de Europa occidental y Japón. Ver, GORE, Al, *Creating a Government that Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review*, Plume, Nueva York, 1993.

disfunciones²⁷⁶. Por otra parte, no se vinculó al proyecto de modernización de las fuerzas armadas, lo que habría permitido ofrecer argumentos mucho más próximos al estamento militar y, en última instancia, conseguir su apoyo. Esos mismos argumentos habrían sentado las bases para reconfigurar la relación con la base industrial militar de forma que resultara compatible con los requerimientos estratégico-militares del país.

Cohen cambió de enfoque, vinculando la Iniciativa de Reforma de la Defensa (*Defense Reform Initiative, IRD*) al éxito de la Revolución en los Asuntos Militares, es decir, al mismo pilar que sustentaba la transformación de las fuerzas armadas. De entrada, la reforma era clave para llevar a cabo el desarrollo de las tecnologías y doctrinas inherentes a la RAM. Y, segundo, se pretendía que los cambios en el sistema de adquisiciones se convirtieran en el trampolín de la redistribución presupuestaria que necesitaba para reactivar la demanda de seguridad, en la que se concedía especial atención a los sistemas de nueva generación. Evidentemente, el Pentágono no era una empresa, pero asumir los cambios de la base industrial-militar en la post Guerra Fría y considerarlos en el planeamiento presupuestario de la agencia era fundamental para que ésta diera una respuesta real y efectiva a las necesidades de las fuerzas estadounidenses en el nuevo contexto estratégico²⁷⁷.

Los requerimientos materiales para la transformación establecidos por el *Joint Vision 2010* procuraban alcanzar el dominio de la información, un elemento considerado esencial para imponerse en los escenarios bélicos del nuevo entorno de seguridad. Desde esta perspectiva, la RAM se desarrollaba en tres niveles. El primero es la *obtención de información* a través de sensores en satélites y en aviones -tripulados o no- que pueden monitorear todo lo que sucede en un área extensa. El segundo es el *procesamiento de la información* adquirida. Los sistemas de mando, control, comunicaciones, informática, inteligencia, vigilancia y reconocimiento -conocidos como C4ISR- dan sentido a la información reunida y la vierten sobre las pantallas de los comandos y sistemas de armas, asignando objetivos a los misiles o carros de combate. El tercero es *actuar conforme a la información* recibida y procesada, usando armas de alta precisión y largo alcance, como misiles de crucero guiados por satélite que pueden destruir un edificio a cientos de kilómetros del disparador y a miles del campo de batalla. Alcanzar el dominio de la información requería acelerar la reforma de las adquisiciones, ya que la capacidad de reacción y respuesta de las fuerzas estadounidenses se veía restringida por las trabas burocráticas que ralentizaban las cadenas de suministro y apoyo. La reforma debía conseguir

²⁷⁶ THOMPSON, Fred, "Reinventing the Pentagon: The Political Economy of the Post-Cold War", *Public Administration Review*, vol. 53, n° 6, nov/dic. 1993, pp. 570-577. Ver también THOMPSON, Fred y JONES, L. R., *Reinventing the Pentagon: How the New Public Management Can Bring Institutional Renewal*, San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

²⁷⁷ KIRKPATRICK, David y WEISS, Alex, "With the RMA, a Revolution in Acquisition?" en MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 157-174.

que el sistema de adquisiciones se adaptara a la dinámica del cambio tecnológico para no limitar la eficacia operativa de las tropas²⁷⁸.

Al vincular el desempeño de la burocracia al desempeño en el campo de batalla, la reforma quedaba ligada a la efectividad estratégica de las tropas norteamericanas. Como argumento de base, éste parecía mucho más convincente que la lógica de 'reinventar el Gobierno'. Sobre todo, si la intención era lograr que los burócratas del Pentágono y los fabricantes de sistemas de armas se comprometieran con el proyecto de reforma. El escepticismo de los años previos, la falta de interés del sector comercial por convertirse en proveedor del Departamento de Defensa, los efectos de la integración vertical sobre la tendencia de los costes de producción y sobre la cantidad y calidad de la actividad innovadora, así como la obsesión por mantener vigentes equipos concebidos para derrotar al enemigo soviético comprometían la amplitud de la brecha tecnológico-militar y, en última instancia, elevaban el riesgo de exposición de las tropas e intereses estadounidenses desplegados en el exterior.

Aunque la meta de la *IRD* era de naturaleza marcadamente estratégica, desde el punto de vista operativo se ponía el acento en la evolución de los costes, en los incentivos a la innovación y en la necesidad de imprimir eficiencia a la industria militar. Lograr que las fuerzas estadounidenses dispusieran de las mejores capacidades materiales, en el menor tiempo posible y con la mejor relación coste/eficacia requería acortar las fases de diseño y producción, y acelerar la distribución de los equipos al teatro de operaciones. En ese contexto, el subsecretario de Defensa para Adquisiciones, Tecnología y Logística, Jacques Gansler, a cargo de gestionar la reforma, estableció tres prioridades: (a) agilizar los ciclos de adquisiciones, (b) reducir los costes globales (*life-cycle costs*) de los sistemas de armas, y (c) reducir los costes estructurales de la industria de defensa. Si para William Cohen la reducción de los costes era un medio –para alcanzar una mayor eficacia estratégico-militar– para Gansler ese objetivo constituyó el fin, aunque tuvo el cuidado de mantener el razonamiento estratégico que su jefe había tejido en torno al proyecto de transformación. En primer lugar, argumentaba que la reforma del Sistema de Adquisiciones no había mostrado resultados compatibles con los objetivos de la Revolución en los Asuntos Militares, ya que ni el Pentágono ni los fabricantes militares estaban actuando conforme a la velocidad del cambio tecnológico²⁷⁹. Segundo, al convertir los costes en un fin podía apelar más directamente a la industria de defensa, reforzando la lógica estratégica de William Cohen. En ese sentido, el argumento de Gansler era que el compromiso de los fabricantes militares con la reforma era uno de los motores del proceso de adaptación del Pentágono al nuevo entorno de seguridad y, por añadidura, a los nuevos requerimientos estratégicos de Washington²⁸⁰.

²⁷⁸ COHEN, William, *Defense Reform Initiative Report*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, noviembre de 1997. Versión electrónica disponible en <http://www.fas.org/man/docs/dri/cover.htm>. (oct. 2006).

²⁷⁹ GANSLER, Jacques y LUBY, Robert (ed), *Transforming Government Supply Chain Management*, Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, 2003; y GANSLER, Jacques y LUCYSHYN, William, *Understanding Competitive Sourcing: Recent History*, en *Competitive Sourcing: What Happens to Federal Employees?*, Washington DC, IBM Center for The Business Government, octubre de 2004.

²⁸⁰ ROGERS, E., y BIRMINGHAM, R., "A Ten-Year Review of the Vision for Transforming the Defense Acquisition System", *Defense Acquisition Review Journal*, enero-abril de 2004, pp. 37-60; LORELL, Mark

La reducción de los costes se convirtió en la razón de ser de la llamada Revolución en los Asuntos Comerciales (*Revolution in Business Affairs, RBA*), noción que fue presentada como la otra cara de la transformación y que contemplaba cuatro ámbitos de acción:

- a. adopción de prácticas de gestión comercial y administrativas empleadas en el ámbito civil para reforzar su posición del demandante en el mercado de sistemas de armas
- b. reestructuración y reorganización de la burocracia del Departamento de Defensa para eliminar las redundancias y fomentar las sinergias
- c. delegar las funciones de apoyo y mantenimiento que puedan ser realizadas fuera del Departamento de Defensa en otras organizaciones del ámbito privado en disposición de ofrecer una mejor relación calidad/precio
- d. desprenderse de toda la infraestructura material y humana que no diera un respaldo directo a las competencias esenciales de la defensa nacional.

No se ignoraba la necesidad de reducir la hipertrofia burocrática que afectaba a la agencia -de hecho uno de los propósitos era trasladar esos ahorros al campo de batalla-, pero el mayor empeño tenía que ver con la incorporación de prácticas comerciales y la externalización de un mayor número de actividades no vinculadas directamente a la defensa. Gansler esperaba que la flexibilización de la gestión comercial del Pentágono, por ejemplo mediante la transferencia de algunas competencias de supervisión a los fabricantes, se tradujera en aumentos de eficiencia y un mayor esfuerzo innovador, aunque para lograr esto último era fundamental que el Gobierno asumiera los mayores riesgos financieros en los programas de última generación, más afectados por incertidumbres internas y externas que los sistemas heredados de la Guerra Fría²⁸¹.

Finalmente la *IRD* contribuía a reactivar la demanda de seguridad estimulando la externalización de nuevos servicios. Por entonces, el mantenimiento de las bases militares estaba casi íntegramente en manos del sector privado (96%), pero actividades como el procesamiento de datos informáticos, la gestión contable o la sanidad seguían siendo mayoritariamente ejecutadas por el Pentágono. En 1997 se estimaba que unos 640.000 funcionarios civiles, algo más del 80% de la fuerza laboral no militar, desarrollaban trabajos que podían ser contratados fuera de la agencia a un coste sensiblemente menor –en el

y GRASE, John, *An Overview of Acquisition Reform Cost Savings Estimates*, RAND Corporation, Santa Monica, 2001; HARTLEY, Keith, "The RMA: An Economist's View", en MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp 89-96.

²⁸¹ STOCKTON, Paul, "When the Bear Leaves the Woods: Department of Defense Reorganization in the Post-Cold War Era", en RIPLEY, Randall y LINDSAY, James (eds), *US Foreign Policy After the Cold War*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1997, pp. 106-131; CHINWORTH, Michael, "The RMA: a US Business Perspective" en MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 133-156.

ámbito corporativo los casos de externalización habían generado una reducción de costes que iba del 10% al 30%- y que no se correspondían con las misiones esenciales del Departamento de Defensa. De hecho, también en 1997, las competencias estrictamente vinculadas a la seguridad nacional –disuasión y combate- absorbían una proporción del presupuesto que en el mejor de los casos llegaba al 62%²⁸².

Durante la primera mitad de los noventa, la clase política y la comunidad académica acusaron el impacto del disenso que reinaba en la *national security community* respecto a la RAM. Las reticencias se veían agudizadas por la tendencia a vincular el liderazgo hegemónico a las categorías tradicionales de poder, entre las cuales no se encontraba la información. Y aun quienes le otorgaban el rango de poder, reconocían que sólo podía ejercerse a través de las otras categorías -a las que potenciaba o erosionaba-, de manera que sus efectos sobre el liderazgo eran difícilmente percibidos como un producto propio.

Aún así, William Cohen decidió emplear la Revolución en los Asuntos Militares (RAM) como sustrato de su proyecto de transformación, consciente de que como toda revolución militar ésta generaría cambios en las doctrinas, equipamiento y formas de organización de los ejércitos, pero más importante desde la perspectiva geopolítica, afectaría la capacidad de proyección del poder estadounidense, tanto si dejaba pasar la oportunidad de controlar su desarrollo, como si se optaba por explotar todas las ventajas posibles. Durante la Guerra Fría, las capacidades tecnológicas a disposición de las fuerzas armadas habían estado condicionadas por dos factores: las características de la demanda –determinadas por el Pentágono y los Estados Mayores- y el rumbo del cambio tecnológico. La mayor parte del tiempo los primeros pesaron más que los segundos, pero con el paso de los años, éstos últimos habían ido ganando terreno, sobre todo a partir de los años ochenta, aunque sin llegar a imponerse del todo. En qué medida el *equilibrio* entre ambos factores y su evolución habían determinado el tamaño de la brecha tecnológico-militar respecto a la URSS y, en último término la victoria de Washington en la confrontación Este-Oeste, era una cuestión sobre la que se debatía a mediados de los noventa, pero para la que aún no había respuestas²⁸³. Por supuesto, nadie cuestionaba que había sido una baza clave y que en el nuevo entorno de seguridad habría que buscar un nuevo *equilibrio*.

El enorme potencial económico, político y estratégico de las tecnologías de la información, sumado a la amplitud de la brecha y a la ausencia de un competidor geopolítico había impulsado a Washington a fomentar su difusión a escala global. Pero esa estrategia no dejaba de ser un arma de doble filo: en el momento en que otros actores internacionales - con voluntad hegemónica- estuvieran en condiciones de desarrollar y producir esas

²⁸² TAIBL, Paul, *Outsourcing & Privatization of Defense Infrastructure*, Business Executive Commission for National Security, Washington DC, marzo de 1997.

²⁸³ GOODMAN, S., *The Information Technologies and Defense: A Demand-Pull Assessment*, Center for International Security and Arms Control, Stanford University, Stanford, 1996, pp. 1-6.

tecnologías por sus propios medios, los requerimientos estratégicos de Washington quedarían expuestos. En esas circunstancias, la pregunta que surgía era la siguiente: en el contexto del 'dividendo de la paz' ¿era posible controlar el rumbo del cambio tecnológico a través de instrumentos políticos o mediante otro tipo de instrumentos impulsados por decisiones político-estratégicas? Entre las prioridades de Cohen estaba seguir ampliando la brecha tecnológica y controlar la RAM, para lo cual habría que dar un fuerte estímulo a la innovación, lograr que la industria de defensa respaldara el proyecto de transformación y dar un impulso a la demanda de seguridad. Estos objetivos suponían que el Gobierno se replantea su condición de único demandante y regulador del mercado de defensa. Al menos, los términos en que había conducido su relación con los proveedores en los últimos años.

3.2 LA INDUSTRIA DE DEFENSA COMO ESTRUCTURA DE PODER

En todos los mercados regulados, la relación entre la industria y las autoridades, a través de la configuración del sistema de intercambios, impacta en el nivel de incentivo de los fabricantes para producir con la mayor eficiencia y la mayor calidad. Pero en el mercado de sistemas de armas se da la circunstancia de que las autoridades son, además, los demandantes y para añadir, mayor complejidad, los principales demandantes. Como regulador, el Gobierno adopta sus decisiones en función de los siguientes factores: (a) la cantidad y calidad de la innovación tecnológica; (b) las incertidumbres internas y externas que afectan al mercado de sistemas de armas; (c) la búsqueda de rendimientos decrecientes por parte de los fabricantes; y (d) la estructura del mercado militar en términos de competencia²⁸⁴. En su condición de demandante, en cambio, es la relación coste/eficacia la que condiciona sus preferencias.

En el contexto del *dividendo de la paz*, y por primera vez desde que Estados Unidos tenía la categoría de actor internacional hegemónico, el Gobierno decidió privilegiar su faceta de demandante. Se pensaba que si los fabricantes militares se veían obligados a actuar impulsados por un mecanismo de precios reajustarían sus estructuras de producción a una demanda de seguridad más reducida. Pero justamente la contracción de la demanda y la incertidumbre sobre la evolución del presupuesto de defensa dispararon los índices de marginalismo económico, en un sector que hasta entonces siempre había estado arropado, en términos de recursos e incentivos, por el Estado. La contracción de la demanda de seguridad naturalmente afectaba la capacidad de movilización de la industria de defensa, pero la opción por el *dividendo de la paz* no era el único factor que incidía en su rendimiento, aunque es evidente que tenía más potencial retórico que ningún otro. El hecho de que la propia Administración federal y las corporaciones fomentaran un punto de vista basado en el poder de los agentes para explicar la evolución reciente del sector²⁸⁵, dificultó más aun los

²⁸⁴ ROGERSON, William, *Op. Cit.*, 1994, pp. 66.

²⁸⁵ GANSLER, Jacques, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provide*, Washington, DC, IBM Center for The Business Government, junio, 2003; DRIESSNACK,

intentos por restaurar unos niveles adecuados de eficiencia e innovación, en función de los requerimientos estratégicos, políticos y económicos de la post Guerra Fría.

Se ha explicado que el bache presupuestario de los noventa no fue el primero que enfrentó la industria militar norteamericana; también, que fue el menos drástico de los tres que le precedieron. Pero disuelto el orden bipolar se disolvió también el acuerdo tácito entre el Gobierno y el sector, por el que el primero proporcionaba los fondos que alimentaban el cambio tecnológico-militar, mientras el segundo aportaba las capacidades técnicas para la defensa y para el ejercicio de un liderazgo hegemónico compartido. El llamado *Contract State* hizo posible que, incluso en los momentos de mayor caída del gasto, los fabricantes de sistemas de armas se mantuvieran firmemente anclados en ese mercado y que la reducción de las infraestructuras de producción siempre fuera menor que el volumen de capacidades adquirido en los momentos de auge²⁸⁶.

El Gobierno esperaba que la reestructuración humana y material del las fuerzas armadas impulsada por el *Bottom-Up Review* y refrendada por el *QDR* se complementara con un reajuste de las capacidades productivas en la industria militar, pero a finales de los noventa seguían operando las mismas líneas de producción que funcionaban antes del colapso soviético²⁸⁷. Por ejemplo, en 1993 había 8.800 carros de combate Abrams para equipar a las 18 divisiones activas del Ejército de Tierra. En 1999, las divisiones activas de esa rama habían sido reducidas a ocho, y el Estado Mayor estimaba que en los siguientes quince años no sería necesaria la compra de nuevas plataformas. Aún así, General Dynamics Land Systems mantenía una capacidad de producción de la serie M1A2 de sesenta nuevas unidades por mes, en circunstancias que los pedidos del Pentágono sólo contemplaban modificaciones con mejoras en el blindaje de los 1.155 vehículos A1 que ya poseía²⁸⁸. De igual forma, el número de fabricantes de aviones había caído a la mitad, pero las líneas de producción en funcionamiento seguían siendo las mismas que existían en 1990. Otro tanto ocurría en los segmentos de helicópteros y sistemas navales²⁸⁹. Casi sin excepción cuando una unidad de negocio era traspasada a otra compañía, se integraba en la nueva corporación desde el punto de vista orgánico, pero mantenía su autonomía desde el punto de vista operativo. En esas condiciones, difícilmente se reducirían los costes no asociados a la producción y, difícilmente también, se aliviarían las presiones sobre el presupuesto²⁹⁰. Ya que la búsqueda de economías de escala fue esencialmente externa, no es extraño que al finalizar la ola de fusiones asociada a la reestructuración la hipertrofia que afectaba al sector

John y KING, David, "An Initial Look at Technology and Institutions on Defense Industry Consolidation" *Defense Acquisition Review Journal*, enero-abril de 2004, pp. 63-65.

²⁸⁶ SAPOLSKY, Harvey y GHOLZ, Eugene, "Restructuring the US Defense Industry", *International Security*, vol. 24, n° 3, invierno de 1999/2000, pp. 5-51. Sobre experiencias de conversión y reestructuración durante la Guerra Fría véase: ALEXANDER, J. Davidson, "Military Conversion Policies in the USA: 1940s and 1990s", *Journal of Peace Research* vol. 31, n° 1, 1994, pp. 19-33.

²⁸⁷ Sapolsky y Gholz definen línea de producción como aquellas infraestructuras dedicadas a la producción de sistemas de armas finales y no de componentes o subsistemas que van integrados en los primeros, como alas, radares, motores, etc.

²⁸⁸ "US Military Transformation: Not Just More Spending, but Better Spending", en *Military Reform Project. Fiscal Year 2003 Budget*, Center for Defense Information, Washington DC, 2002.

²⁸⁹ Para una relación de ejemplos detallados ver SAPOLSKY y GHOLZ, *Op. Cit.*, 1999/2000, pp. 7-16.

²⁹⁰ Ver General Accounting Office, *Op. Cit.*, 1996, GAO-NSIAD-96-80.

llegara al 40% de su capacidad productiva, un registro que duplicaba al de las otras actividades industriales²⁹¹.

Uno de los grandes objetivos de la reforma del sistema de adquisiciones era justamente redefinir la relación entre el Gobierno y la industria de defensa, aportando un marco regulador que recogiera los cambios estratégicos, políticos y presupuestarios acaecidos desde 1989. Por una parte, había que forzar a los proveedores a ser realmente competitivos y buscarse la vida más allá del *Contract State*. Por otra, había conciencia de que el Pentágono debería redefinir su condición de único demandante y de regulador del mercado de sistemas de armas, y alcanzar un punto de equilibrio entre ambas facetas, porque a pesar de los cambios en el entorno de seguridad seguía siendo el principal motor de la base industrial-militar.

Aunque el secretario Perry intentó implicar en su plan de reforma a toda la comunidad de defensa, no logró que los ejecutivos del sector, el Congreso y el Estado Mayor respaldaran su proyecto, ya que para estos últimos la fortaleza de la base industrial-militar era más una cuestión de suficiencia presupuestaria que de eficiencia del gasto y capacidad de innovación²⁹². Se enfrentó además a la falta de voluntad de los burócratas del Pentágono para asimilar los cambios administrativos derivados de los cambios estratégicos, de manera que se siguieron asumiendo pocos riesgos y controlado en exceso el proceso de adquisiciones²⁹³.

Si se concede que el nuevo entorno de seguridad modificó el ámbito de relación entre el Gobierno y la industria de defensa y que el grado de interdependencia también se reflejó en las elecciones y decisiones de cada una de las partes, un enfoque restringido a la Teoría del Mercado resultaba insuficiente a la hora de analizar el problema y de hallar soluciones. Aunque en muchos aspectos el *QDR* no se diferenciaba de su antecesor, el documento estratégico encargado a William Cohen procuraba complementar la perspectiva de seguridad con una perspectiva económica que trascendiera el planteamiento neoclásico. Progresivamente se iba imponiendo la idea de que cualquier intento eficaz por imprimir competitividad, capacidad de innovación y rentabilidad a la base industrial-militar pasaba por entender que ese mercado estaba determinado, a la vez, por un mecanismo de precios -que orientaba la asignación de recursos- y por un mecanismo de autoridad -entendido como la jerarquía que conducía la reasignación de esos recursos-. Mientras estuvo vigente el *Contract State*, ese mecanismo de autoridad estuvo en manos del Gobierno, que era a la vez agente demandante y regulador del mercado. Pero disuelto ese vínculo la industria de defensa presionaría por convertirse también en una estructura de poder, y en esas circunstancias todos sus movimientos estarían guiados por una lógica muy precisa: reducir los costes y optimizar los beneficios derivados de su relación con el Gobierno.

²⁹¹ SAPOLSKY y GHOLZ, "Eliminating Excess Defense Production", *Issues in Science & Technology*, vol. 13, nº 2, invierno de 1996, pp. 65-70

²⁹² Para profundizar en la postura oficial, ver PRESTON, Coleen, "Acquisition Reform: Making It a Reality", *Defense Acquisition Review Journal*, vol.1, nº 1, pp. 6-11; "The Administration Agenda for Acquisition Reform", *Defense Issues*, vol. 10, nº 39. El punto de vista de la industria está bien reflejado en GUTMANIS y STARNIS, *Op. Cit.*, 1997, pp. 27-33.

²⁹³ ROGERS y BIRMINGHAM, *Op. Cit.*, 2004, pp. 37-61.

3.2.1 La industria de defensa después de la reestructuración

Los objetivos trazados por el *QDR* no podían alcanzarse en ausencia de una base industrial-militar competitiva, innovadora, rentable y que operaba en un marco de competencia idóneo²⁹⁴. Oficialmente, la dinámica de concentración debía contribuir a aliviar las presiones sobre el presupuesto, reduciendo el exceso de capacidad productiva heredado de los años ochenta y creando economías de escala. Pero las fusiones que se concretaron entre 1993 y 1998 terminaron dando paso a una industria de defensa hipertrofiada, con mayor poder de mercado del que es habitual en este tipo de estructura, y cuya propensión a innovar empezaba a debilitarse.

A) Aumento del poder de mercado

En 1996 el Pentágono seguía respaldando la política de fusiones con cargo al gasto público, pero por primera vez, en su discurso anual ante el Congreso, el secretario de Defensa William Perry reconoció que una merma de la competencia podía afectar la reducción de costes, la propensión a innovar y los estándares de calidad de los contratistas militares²⁹⁵. Diez años antes, se había promulgado el Acta de Competencia en la Contratación (*Competition in Contracting Act*), precisamente para flexibilizar el grado de apertura de un mercado que por naturaleza tendía a levantar barreras de acceso. Desde que la norma entrara en vigor, el Pentágono había ampliado el abanico de contratos, pero tres años después de la reforma del Reglamento de Adquisiciones Federales el 80% del presupuesto para adquisiciones e I+D se asignaba mediante fórmulas que no alentaban un mayor nivel de concurrencia, como las modalidades de coste más honorarios y de fuente única²⁹⁶. Paralelamente, la *Buy American Act*, aplicada hasta entonces a la compra de plataformas y equipos finales, se extendía a todos los niveles de producción, desde la adquisición de los materiales hasta los componentes sistémicos²⁹⁷. Asimismo, y argumentando que no se quería depender del exterior ni debilitar la industria militar nacional, se habían descartado las fórmulas de colaboración con los aliados de Europa y Asia, así como posibles fusiones internacionales²⁹⁸.

²⁹⁴ KOSIAK, Steven, *Buying Tomorrow's Military: Options for Modernizing the US Defense Capital Stock*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington DC, 2001, pp. i-v.

²⁹⁵ PERRY, W., *Annual Report to the President and the Congress*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, marzo de 1996. Disponible en <http://www.defenselink.mil/execsec/adr96/index.html>, (mayo de 2006). Ver también KAMINSKI, Paul, "DoD-Sponsored R&D Centers Still Critical, Worth Keeping", *Defense Issues*, vol. 11, nº 21, marzo de 1996.

²⁹⁶ General Accounting Office, *Op. Cit.*, 1997, GAO/PEMD-97-3. Ver también General Accounting Office, *Op. Cit.*, 2000, GAO-NSIAD-00-106.

²⁹⁷ MARKUSEN, Ann, "The Economics of Defense Industry Mergers and Divestitures", *Economics Affairs*, vol. 17, nº 4, noviembre de 1997, pp. 28-32.

²⁹⁸ Sobre la colaboración industrial transatlántica y la idoneidad de eventuales fusiones ver, WEIDENBAUM, M., *Op. Cit.*, 1992; General Accounting Office, *Defense Trade. European Initiatives to Integrate the Defense Market*, General Accounting Office, Report to the Secretary of Defense, GAO/NSIAD-98-6, Washington DC, octubre de 1997; y DERRICK, Neal y TREVOR, Taylor, "Globalisation in the Defence Industry: an Exploration of the Paradigm for US and European Defence Firms and the Implications for Being Global Players", *Defence and Peace Economics*, vol. 12, 2001, pp. 337-360

A pesar de que el sector se encaminaba a su mayor nivel de concentración en los últimos cincuenta años²⁹⁹, en el Departamento de Defensa nadie quería hablar de monopolización. Si se concedía que la industria militar había incrementado su poder de mercado.

Segmento de producción	Número de Fabricantes		
	1990	1998	Δ 1990-1998
1. Misiles tácticos	13	4	-70%
2. Aviones de ala fija	8	4	-50%
3. Vehículos lanzadores	6	2	-66%
4. Satélites	8	5	-38%
5. Sistemas navales*	8	5	-38%
6. Sistemas de combate tácticos**	6	4	-33%
7. Otros sistemas terrestres	3	2	-33%
8. Misiles estratégicos	3	2	-33%
9. Aviones de ala rotatoria	4	3	-25%
10. Submarinos	2	2	0%
11. Helicópteros	4	3	-25%
12. Torpedos	3	2	-33%

Fuente: elaboración propia y: Oficina General de Contabilidad

** En 2000 quedaban tres fabricantes*

*** En 2000 quedaban dos fabricantes*

Cuando Cohen se convirtió en jefe del Pentágono, la disminución de contratistas había afectado a once de los doce segmentos de producción definidos por la agencia, con los misiles tácticos, aviones de ala fija y vehículos lanzadores encabezando la tendencia hacia un mercado más reducido desde el punto de vista de la oferta. Sólo en el ámbito aeroespacial, los cinco mayores fabricantes -Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, Raytheon y Litton Industries- reunían lo que catorce años antes habían sido cincuenta y una empresas.

Ahora bien, el proceso de adquisición de sistemas de armas altera por defecto el marco habitual de competencia y lo hace en tres sentidos muy específicos: el número de agentes concurrentes, el grado de libertad para entrar y salir del mercado, y la influencia ejercida por los agentes en las cantidades demandadas. Existe un único demandante y un número limitado de oferentes, y la tendencia habitual a que la competencia sea reducida en todas las etapas -diseño, producción y mantenimiento de los equipos- se debe a una serie de circunstancias que ya estaban presentes en el debate desde 1980, cuando no estaba previsto el cambio estratégico que dio paso al 'dividendo de la paz': la exigencia de elevados estándares tecnológico y de calidad a lo largo de todo el proceso de fabricación; la existencia de sistemas únicos de control de calidad, contabilidad y gestión administrativa de los contratos; una demanda incierta y con tendencia a la inelasticidad; y otros requerimientos necesarios para mantener relaciones contractuales con el Departamento de Defensa y que no son aplicables al ámbito comercial³⁰⁰. Habría que mencionar además la mayor propensión a

²⁹⁹ General Accounting Office, *Defense Industry. Consolidation and Options for Preserving Competition*, General Accounting Office, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-98-141, abril de 1998.

³⁰⁰ Sobre las características de la base industrial militar durante la Guerra Fría véase, entre otro: ADAMS, Walter y ADAMS, William, "The Military-Industrial Complex: A Market Structure Analysis", *The American Economic Review*, vol. 62, n° 1-2, marzo/mayo de 1972, pp. 279-287; BALDWIN, William, *The Structure of the Defense Market 1955-1964*, Durham, Duke University Press, 1967; GANSLER, Jacques,

innovar y patentar, el elevado grado de especialización, la creciente dependencia de capital, y el hecho de que los precios estén determinados por los costes de producción y no por el equilibrio entre la oferta y la demanda³⁰¹.

En cuanto a la influencia de los agentes, tradicionalmente se ha hecho referencia al poder de monopsonio que tienen los gobiernos: son éstos los que proporcionan los fondos; los que establecen las características del producto final en función de los requerimientos estratégicos, militares y políticos vigentes; y los que, en el ejercicio de sus competencias soberanas, definen el marco legal de la relación contractual. En su condición de reguladoras, las autoridades obligan a producir con determinadas características técnicas y de calidad –a través de la concesión de derechos exclusivos para la producción de un bien o servicio–; estimulan la investigación o contribuyen a reforzar la posición de las compañías nacionales en el mercado internacional –mediante la protección de la propiedad intelectual–. De esta forma, a las barreras espontáneas e institucionales se suman otras de carácter puramente legal.

Dada la naturaleza de la industria de defensa y las particulares circunstancias en que opera, sí parecía más acertado hablar de *poder de mercado*³⁰², en lugar de adoptar fórmulas como la de *monopolio bilateral*³⁰³, que empezaba a extenderse en los sectores críticos con el rumbo adoptado por la dinámica de fusiones³⁰⁴. En condiciones habituales, un monopolista bilateral no dispone de una curva de demanda y, por tanto, puede tratar de imponer al único comprador un determinado par de valores precio-cantidad³⁰⁵. En el caso que nos ocupa, sin embargo, las cantidades demandadas eran decisiones que dependían del Congreso, el Departamento de Defensa y los Estados Mayores de los cuatro ejércitos dependientes de la agencia. Siempre quedaba la opción de influir en esas decisiones a través del *lobby* o las contribuciones electorales, pero éstos eran recursos políticos más que corporativos y, como se verá, su eficacia no estuvo vinculada al volumen contribuyente sino al nivel percibido de amenaza y al desempleo generado por los movimientos de reestructuración. Por lo que respecta al precio, es cierto que no se cumplieron las expectativas de reducción de los costes generales, en gran medida porque las compañías optaron por mantener intacta su capacidad industrial. Pero es importante tener en cuenta que otras circunstancias, inherentes al cambio tecnológico, también presionaban al alza los costes de producción de los sistemas de armas, así como los costes globales³⁰⁶. Si como había anunciado Cohen, el Pentágono daba

The Defense Industry, Cambridge, The MIT Press, 1980; GORGOL, John Francis, *The Military-Industrial Firm: A Practical Theory and Model*, Nueva York, Praeger, 1972.

³⁰¹ TEMPLIN, Carl, "Defense Contracting Buyer-Seller Relationships: Theoretical Approaches", *Acquisition Review Quarterly*, primavera de 1994, pp. 114-128.

³⁰² Se entiende por poder de mercado el grado en el que una empresa influye sobre el precio de sus productos. Una forma de medirlo es calculando la diferencia entre el precio y el coste marginal, a través del índice de Lerner: $L = (P - CMg) / P$. El valor de L puede oscilar desde 0, para una empresa de competencia perfecta, hasta 1, para una empresa de monopolio puro.

³⁰³ Existe un *monopolio bilateral* cuando en un mercado hay un único productor y un único comprador - éste se encuentra en una situación de monopsonio-.

³⁰⁴ BISHAK, G., *Op. Cit.*, 1996a; y KORB, Op. Cit., 1996, pp. 22-25.

³⁰⁵ Ya que si se fija el precio, no queda determinada la cantidad que se puede vender y si se fija la cantidad tampoco queda fijado el precio al que se puede vender.

³⁰⁶ DRIESSNACK, John y KING, David, *Op. Cit.*, 2004, pp. 66-70. Sobre el impacto de esta dinámica en los presupuestos y las políticas de adquisiciones ver, KIRKPATRICK, David, "Rising Costs, Falling Budgets and Their Implications for the Defense Policy", *Economics Affairs*, vol. 17. n.º 4, noviembre de 1997, pp. 10-14.

preferencia a los equipos de nueva generación, la previsión era que siguieran repuntando y, por extensión, también los precios. Por otra parte, y desde el punto de vista de la seguridad nacional, el mayor riesgo era que las empresas en su empeño por ampliar la diferencia entre los ingresos y costes totales comprometieran el rendimiento de los equipos y su propensión a innovar.

Realmente, la nueva faceta de la industria de defensa como estructura de poder se manifestó con más claridad en otro contexto: en su capacidad para **cambiar el rumbo de la dinámica de fusiones**³⁰⁷, imponiendo la lógica corporativa a los requerimientos estratégicos. Ciertamente esa circunstancia se vio favorecida por la decisión del Gobierno de dejar que fuera el mercado el que guiara los movimientos de integración³⁰⁸, así como por la búsqueda de liquidez en otros ámbitos. Efectivamente, entre los muchos argumentos ofrecidos por el sector para justificar los cambios corporativos uno de los tres más citados era la necesidad de amortiguar el impacto del 'dividendo de la paz', buscando los fondos que antes proporcionaba la Administración federal en otros agentes³⁰⁹. En su empeño por atraer a los inversores, las compañías empezaron a adoptar decisiones marginalmente, y las operaciones de reestructuración dejaron de estar inspiradas por la necesidad de reducir el exceso de capacidad industrial o por el interés de diversificar la oferta hacia el ámbito comercial. Las fusiones y adquisiciones se convirtieron en un medio para aumentar la cuota de mercado, el flujo de caja y la productividad, algunos de los indicadores más usados por el mercado de valores para evaluar el rendimiento de un sector³¹⁰.

CLASIFICACIÓN	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO PARA COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS DE DEFENSA					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	4,4	7,8	8,9	10	9,9	10,4
2	5,6	5,5	6,8	8,3	8,2	9,2
3	3,8	4,4	3,2	2,7	2,9	4,8
4	3,3	2,7	2,5	2,5	2,6	2,3
5	2,6	2,6	2,5	2,2	2,5	2,3
1-5	19,7	23	23,9	25,8	26,1	29
1-10	29,1	33,7	32,8	34	34,3	33
1-25	44,9	45,4	43,7	43,9	43,2	46,4
1-50	54,4	54,3	51,5	51,1	50,4	53
1-100	61,5	62	58,9	58,4	58,2	60

Fuente: *Personnel and Procurement Statistics, Defense Manpower Data Center*

De esta forma, y aunque la cuota de mercado de los cien primeros proveedores se redujo entre 1993 y 1998, ésta creció entre las corporaciones que ocupaban los veinticinco primeros lugares de la clasificación. Mientras mejor situadas estaban las compañías, mayor

³⁰⁷ SIEGLER, G y FRIEDLAND, C, "Profits of Defense Contractors", *American Economic Review*, vol. 61, n°4, septiembre de 1961, pp. 692-694; y WEIDENBAUM, Murray, "Arms in the American Economy: A domestic Convergence Hypothesis", *American Economic Review*, vol. 58, n°2, mayo de 1968, pp. 428-437.

³⁰⁸ GANSLER, Jacques, *Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1995, pp. 147-169; MARKUSEN, Ann, *Op. Cit.*, 1997a, pp. 29.

³⁰⁹ BROWN, Sharon, *An Analysis of Vertical Integration in the Defense Industry and Its Effects on DoD Acquisition Programs*, Naval Postgraduate School, Monterey, California, pp. 25- 37.

³¹⁰ MARKUSEN, A., *Op. Cit.*, 1997a, 1997b y 1997c, todo en general.

era la variación de la cuota de mercado. Quienes optaron por consolidarse en el mercado militar registraban un incremento muy superior de las ventas, del flujo de caja y de su cotización en Bolsa, variación que casi siempre coincidía con la puesta en marcha de la estrategia de reestructuración. Estas sociedades también presentaban aumentos sustanciales de productividad, lo que suponía alterar la relación lineal que existió entre esa variable y el gasto militar a lo largo de la Guerra Fría. A partir de los noventa, todos los sectores del mercado que nos ocupa –salvo el segmento de sistemas navales– registraron índices positivos de productividad mientras el gasto en defensa se deprimía. En los años que van desde 1993 a 1998, la productividad de los cinco mayores contratistas creció un 20%³¹¹. De todas formas, no conviene olvidar la medida en que la reducción de la fuerza laboral –ésta se contrajo un 40%– contribuyó al signo dispar entre las variables³¹².

Una de las primeras sociedades que reconoció sin ambages la lógica financiera de la reestructuración fue General Dynamics. La absorción de Bath Irons Works fue presentada a los accionistas como una operación que reportaría un flujo permanente y seguro de ingresos, ya que los astilleros de Maine tenían un acuerdo con el Gobierno que les garantizaba a perpetuidad la concesión para la construcción de destructores. Desde el principio, los ejecutivos de GD descartaron la posibilidad de integrar la infraestructura productiva de la empresa adquirida a sus propios astilleros, y trasladar parte de la producción de GD Electric Boat –su división de submarinos nucleares– de Connecticut a Maine³¹³.

Pese a lo anterior, en el Pentágono seguían creyendo que todavía quedaba potencial para la reestructuración, ya que desde 1993 la infraestructura productiva de los cinco primeros contratistas –las sociedades que acometieron los procesos de cambio corporativo de mayor envergadura– sólo se había reducido un 7%³¹⁴. Se admitía que un nicho de mercado superior al 35% lesionaba el marco de competencia; lo mismo que si una fusión involucraba a los dos únicos fabricantes de una plataforma o componente esencial; o si las compañías en cuestión eran las que ofrecían los costes de producción más bajos. Pero, a la vez, existía la convicción de que en determinadas circunstancias las uniones corporativas con riesgo de monopolización eran preferibles a un mercado más abierto si los beneficios reportados eran mayores que los efectos negativos. Entre los aspectos que había que contemplar a la hora de evaluar la pertinencia de una operación de fusión el Departamento de Defensa destacaba los siguientes: (a) costes de producción, (b) capacidad de movilización de la industria de defensa, (c) eficiencia y calidad de la industria militar estadounidense, (d) cantidad de profesionales altamente cualificados empleados por las sociedades del sector y (e) propensión a innovar³¹⁵.

³¹¹ SAPOLSKY y GHOLZ, *Op. Cit.*, 1999/2000, pp. 7-15. Las compañías referidas son Lockheed Martin, McDonnell Douglas, Northrop Grumman, General Dynamics y Boeing. En este caso la productividad se calcula dividiendo los ingresos por los activos operativos.

³¹² DOWDY, John, *Op. Cit.* 1997, pp. 94.

³¹³ "General Dynamics Will Not Close Newly Acquired Yard", *Defense News*, 18 de octubre de 1998.

³¹⁴ *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, Oficina del Subsecretario de Defensa para Industria, Departamento de Defensa, Washington DC, enero de 2001, pp. 9-51. En 1999, los cinco primeros clasificados como contratistas del Pentágono eran Lockheed Martin, Boeing, Raytheon, Northrop Grumman y General Dynamics.

³¹⁵ Defense Science Board, *Antitrust Aspects of Defense Industry Consolidation*, Departamento de Defensa, Washington DC, 1994, pp. 3.

Así, pues, más que prohibir la existencia de monopolios las decisiones de las autoridades estarían orientadas a promover los efectos beneficiosos de un marco imperfecto de competencia y a contrarrestar los perjudiciales. Había clara conciencia de que la industria de defensa tendía por naturaleza a levantar barreras para acceder al mercado militar, tendencia que se veía acentuada por los requerimientos estratégicos y los imperativos presupuestarios vigentes. Otra cosa era que el Gobierno se abstuviera de tomar parte cuando la conjunción de competencia imperfecta y poder de mercado se tradujera en descensos de calidad, aumentos de precio y un debilitamiento de la actividad innovadora. Muchos fabricantes reconocían que la necesidad de mantener determinados estándares financieros les llevó a contener, o a desviar al ámbito comercial, parte de su inversión propia en I+D, y aunque reconocían también los efectos disfuncionales que esa decisión tendría a largo plazo en su competitividad y productividad, argumentaban que no les quedaba otra alternativa dadas las incertidumbres estratégicas y presupuestarias³¹⁶.

En ese contexto hay que situar, por ejemplo, el rechazo a la fusión de Lockheed Martin y Northrop Grumman, que anunciaron su proyecto de integración en el otoño de 1997. De haberse concretado, la operación les habría dado el 28% de la cuota de mercado doméstico. Lockheed Northrop no alcanzaba el límite de riesgo establecido por la oficina de Cohen, pero se convertiría en el único fabricante de diversos sistemas de armas³¹⁷. Eso sin contar con que había aumentado la frecuencia de alianzas (*partnerships*), sociedades de riesgo compartido (*joint ventures*) y los acuerdos de subcontratación a las pequeñas y medianas compañías que se abstenían de concurrir a las propuestas públicas (*team arrangements*). Se estima que en la segunda mitad de los noventa, las empresas estadounidenses obtenían casi un tercio de sus beneficios mediante este tipo de fórmulas³¹⁸. En el mercado militar, el sistema de alianzas era una alternativa para embarcarse en la construcción de equipos de nueva generación, cuyos costes eran especialmente elevados en las etapas de diseño y desarrollo, más que en la producción de los mismos. Por ejemplo, en el caza de superioridad aérea F-22A, dos tercios del coste unitario previsto correspondían únicamente a gastos de I+D. Hasta que la producción del sustituto del F-15 fue adjudicada a Lockheed Martin Aeronautics -en octubre de 2001-, hubo dos contratistas involucrados en el diseño, construcción y pruebas de los prototipos, y más tarde en las etapas de validación/demostración y desarrollo. La distribución del trabajo permitió un reparto de los costes sin precedentes en la industria militar estadounidense -al 50% hasta que se puso en marcha la fase de desarrollo-, así como la toma de ventaja por parte de las compañías en la aplicación de tecnologías avanzadas, capacidad de producción e integración de sistemas³¹⁹.

La única forma de que el Pentágono diera luz verde a la operación suponía que la nueva entidad se desprendiera de las actividades electrónicas de NG, para que el nivel de

³¹⁶ NUNN, Jack et al., *Assessing the Impact of Regulatory and Legislative Changes to the Independent Research and Development Program*, Kaman Sciences Corporation, Bloomfield, 1997, pp. 15.

³¹⁷ Diversos carros de combate, radares de alerta temprana, sistema de alerta electro-ópticos, decodificadores de fibra óptica, sistemas de vigilancia/reconocimiento guiados por infrarrojos, contramedidas ópticas y el sistema de guerra submarina SQQ-89.

³¹⁸ SEGIL, Larreine, "Alliances 2000: How Business Alliances Will Work for Your Company in the Next Century", *USA Today Small Business*, pp. 1-4.

³¹⁹ HEHS, Eric, "F-22 Design Evolution", *Code One Magazine*, vol. 13, n° 2, abril de 1998, pp. 2-17. LM y Boeing eran los primeros contratistas, mientras que Pratt & Whitney, el fabricante del motor.

concurrentia y los estándares de innovación en el segmento de sistemas de información no se vieran comprometidos. Una desinversión de esa naturaleza abortaba la filosofía de la fusión³²⁰. Entre otras cosas implicaba la venta de la división de sistemas integrados, que los ejecutivos de LM querían sumar a Loral y Logicon. En ese caso, el nuevo gigante controlaría casi totalmente un segmento de producción esencial en el nuevo concepto estratégico desarrollado por el QDR.

La propuesta fue rechazada por las dos corporaciones involucradas en la operación, a pesar de que el mercado la veía con buenos ojos, incluso, si ésta se concretaba en los términos pretendidos por el Gobierno. En esas circunstancias, el Pentágono recomendó a las autoridades antimonopolio que rechazaran la fusión³²¹. Por primera vez, los departamentos de Justicia y Defensa hablaban con una sola voz y, lo que es más significativo, coincidían en los argumentos de base: el rendimiento y la forma de operar de la industria de defensa debía ser absolutamente compatible con los requerimientos estratégicos de Washington y con las condiciones del nuevo entorno de seguridad. Si eso no ocurría, el Gobierno estaba obligado a tomar cartas en el asunto (*"to take actions"*)³²². Realmente, nunca se habló de intervenir, sino de estar más atentos a la evolución del sector. En el Pentágono se entendía que el papel del Departamento de Defensa era garantizar la presencia de unas capacidades industriales y tecnológicas esenciales, si es que el mercado no las había tenido en cuenta. Era comprensible que éste último adoptara sus decisiones sobre la base de variables coyunturales –margen de beneficios, cuota de mercado, estabilidad presupuestaria y temporal de los programas militares, etc-, pero la seguridad nacional requería una perspectiva más amplia ya que era el tamaño de la brecha tecnológico-militar lo que estaba en juego.

B) Debilitamiento de la propensión a innovar³²³

Los fabricantes de sistemas de armas siempre han reconocido la importancia de la actividad innovadora en el impulso del desarrollo tecnológico, la mejora y creación de nuevos productos, y la apertura de nuevos ámbitos de negocios, así como su impacto favorable en la competitividad y la productividad³²⁴. Sin embargo, cuando el objetivo es mantener la superioridad tecnológica y el liderazgo hegemónico el Gobierno, con diferencia, es quien

³²⁰ SLABODKIN, Gregory, "Justice Aims to Block Merger" *Government Computer News*, 20 de abril de 1998.

³²¹ *Cohen Advises Reno that DoD Opposes Major Industry Merger*, USIS Washington File, 23 de marzo de 1998; y RICKS, Thomas, "Cohen Says Pentagon Policy on Defense Mergers Unchanged", *Dow Jones Newswire*, 6 de abril de 1998. La posición del Departamento de Justicia puede verse en el comunicado de prensa difundido por la Fiscalía General el 23 de marzo de 1998, *Justice Department Goes to Court to Block Lockheed Martin's Purchase of Northrop Grumman. Merger Is Single Largest Ever Challenged* (disponible en http://www.usdoj.gov/atr/public/press_releases/1998/212681.pdf); 21 de enero de 2005).

³²² *Ibid.*

³²³ El concepto de *propensión innovadora empresarial* –en su sentido más amplio– agrupa el conjunto de actividades, rasgos, actitudes y procesos que se manifiestan en la toma de iniciativas conducentes a la mejora de cualquier aspecto productivo, comercial, organizativo o de gestión, es decir, en la existencia de una cultura de innovación en la empresa. PLAZA LLORENTE, J.M. y RUFÍN MORENO, R., "Un análisis de la influencia combinada de la capacidad comercial y de las tecnologías informativas sobre las PYME españolas innovadoras", *Estadística Española*, vol. 47, nº 160, 2005, pp. 502.

³²⁴ CAMM, F., 1989; GALING et al., 1999; NUNN, J., et al., 1997; y ROSS, A., 1993; y HUNT, R., 1984.

toma la iniciativa y proporciona los estímulos para invertir en investigación y desarrollo. Mientras en el ámbito comercial tres de cada cuatro dólares para innovación eran aportados por las empresas, al finalizar la Guerra Fría el Pentágono entregaba a los contratistas militares el 84% de los recursos que éstos destinaban a innovación tecnológica. El resto correspondía a inversión propia, de la que un 7% era reintegrado por la Administración federal³²⁵. La industria de defensa se dejaba llevar por el esfuerzo del Gobierno y sólo aportaba el 6% del gasto nacional en I+D militar, a pesar de lo cual, las autoridades siempre valoraron la contribución cualitativa de la también llamada innovación independiente³²⁶.

GASTO EN I+D MILITAR DURANTE EL AÑO FISCAL 1989

ACTOR PRINCIPAL	FINANCIACIÓN	PORCENTAJE DEL TOTAL
Departamento de Defensa	Departamento de Defensa	22%
Universidades y centros de investigación	Departamento de Defensa	8%
Industria de defensa (contratos)	Departamento de Defensa (contratos)	58%
Industria de defensa (reembolsos)	Departamento de Defensa (reembolsos)	5%
Industria de defensa (propia)	Industria de defensa	6%
TOTAL		100%

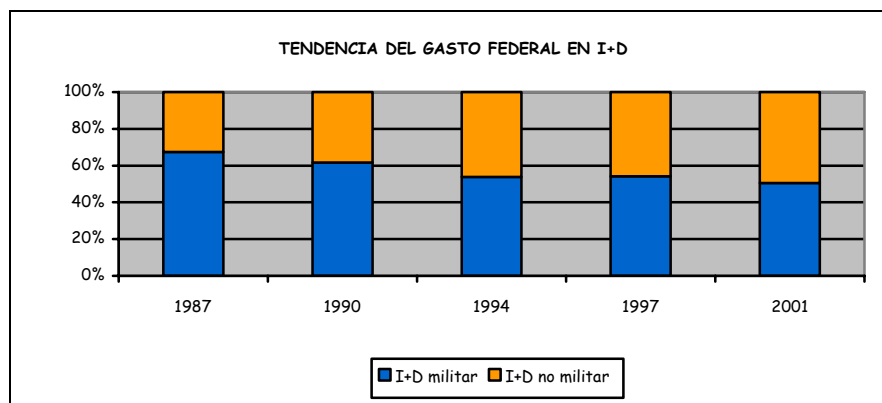
Fuente: Rogerson, 1994, National Science Foundation.

En los contextos poco favorables para la inversión propia en I+D, el impulso gubernamental es todavía más importante y en los noventa se dieron una serie de circunstancias que contribuyeron a frenar la propensión innovadora de los fabricantes militares. Además de los recortes presupuestarios, influyeron la flexibilización de los controles gubernamentales, las incertidumbres respecto a las nuevas amenazas y, naturalmente, la reestructuración del mercado militar. No sólo se produjo una caída del gasto en valores absolutos, sino que también se resintió el intercambio de información entre el demandante y los proveedores, así como la relevancia innovadora de los proyectos.

Ya se ha dicho que el '**dividendo de la paz**' dio paso a un recorte de fondos para I+D federal de defensa, después del auge que habían registrado en los ochenta. Entre 1987 –hasta entonces el año de máximos históricos- y 1997, los recursos que el Pentágono destinaba a innovación se dejaron una quinta parte, al pasar de 56.100 millones a los 43.400 millones.

³²⁵ Office of Technology Assessment, *A History of the Department of Defense Federally Funded Research and Development Centers*, OTA-BP-ISS-157. Washington, DC, Government Printing Office, junio de 1995; ROGERSON, William, *Op. Cit.*, 1994, pp. 68

³²⁶ NUNN, J., et al., *Op. Cit.*, 1997, pp. 10-11. Mucho antes de la Segunda Guerra Mundial el Gobierno reconoció la importancia de la actividad innovadora ejecutada por iniciativa de los fabricantes militares, y puso en marcha un programa de cobertura parcial. Durante toda la Guerra Fría, la cuantía de los reembolsos y el tipo de programas con derecho a reintegro fue objeto de debate, aunque todos los sectores políticos coincidían en que la iniciativa constituía un estímulo a la innovación en la base industrial-militar. Sobre la evolución de la I+D independiente durante la Guerra Fría ver también *Industrial Research and Development Facts*, Industrial Research Institute, Washington DC, 1996.



Fuente: Congressional Action on R&D in the FY 2001 Budget, AAAS

En términos relativos, la participación de la agencia como fuente de fondos públicos para investigación y desarrollo pasó del 63% al 50%; y se contraería hasta 46% en la última etapa de la *era Clinton*, a pesar de los planes de modernización trazados por el QDR. Esta evolución del presupuesto, anuló el efecto dinamizador de algunas medidas adoptadas por el Gobierno para estimular la inversión propia. Por ejemplo, en 1993 la devolución máxima quedó establecida en el 5% de los costes generados anualmente por cada proyecto. De esta forma se consiguió que entre 1989 y 1995 las ayudas ofrecidas a los proveedores para cubrir los gastos de la I+D independiente multiplicaran por más de dos su participación en el presupuesto del Pentágono para innovación tecnológica, al pasar del 5% al 12%. Sin embargo, en términos absolutos los reembolsos se habían reducido y algunos autores insistían en que las fórmulas de cobertura más habituales, como las cláusulas compensatorias o el traspaso de costes fijos entre líneas de producción, constituían un estímulo a la innovación, pero también a la ineficiencia³²⁷.

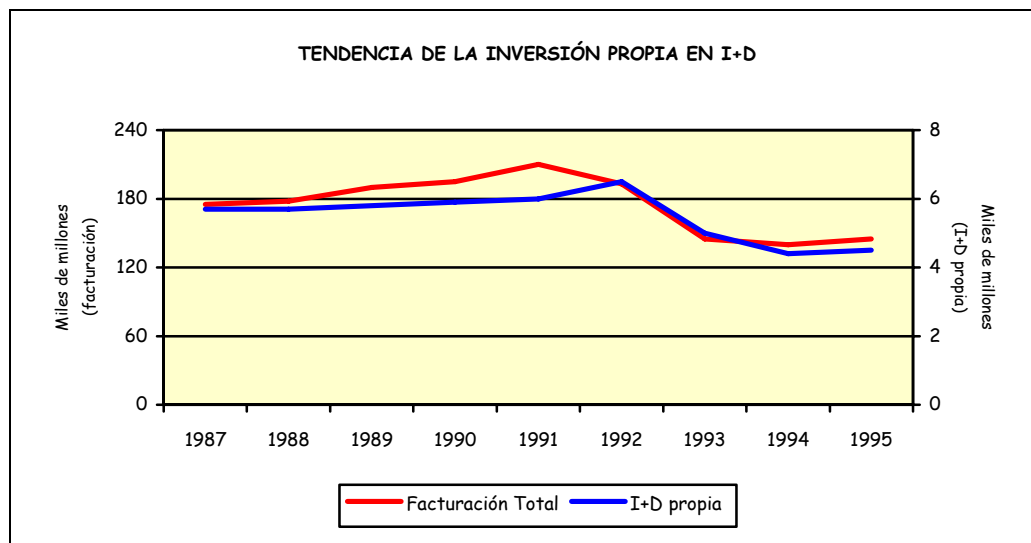
El debate político sobre la **flexibilización de los controles** a la actividad innovadora había empezado a principios de los ochenta. Al margen de su carácter obligatorio, la fiscalización de los fondos públicos era una necesidad, ya que ofrecía un marco idóneo para casar los requerimientos estratégico-militares con la orientación de los proyectos. Pese a ello, el Departamento de Defensa reconocía la existencia de disfunciones: era un hecho que las fórmulas de inspección anual y bienal gravaban los costes de producción y ralentizaban los ciclos del proceso de innovación³²⁸. El debate se hizo más fuerte a partir de 1990 debido a los cambios en el panorama estratégico. Además de la contención de la inversión propia, se temía que la contracción de la demanda de seguridad impulsara a muchos contratistas a privilegiar la innovación incremental –menos costosa y riesgosa, pero con un aporte cualitativo más restringido- y a desviar recursos hacia proyectos con aplicación civil únicamente, ya que las perspectivas de comercialización eran mejores³²⁹. En esas

³²⁷ ROGERSON, W., 1994, *Op. Cit.*, pp. 71-76.

³²⁸ Véase el informe final de la Comisión sobre Gestión de la Defensa: PACKARD, David, *A Quest for Excellence: Final Report to the President*. Commission on Defense Management, Washington DC, junio de 1986.

³²⁹ Office of Technology Assessment, *Proceedings: Technology and Governance in the 1990s*, OTA-A-564, Washington DC, Government Printing Office, abril de 1993; *Defense Conversion: Redirecting R&D*, OTA-ITE-552, Washington DC, Government Printing Office, mayo de 1993; "Assessing the Potential for

circunstancias, se limitaron los controles ejecutados directamente por las autoridades y se traspasó la responsabilidad de los mismos a los propios fabricantes³³⁰.



Fuente: Nunn, 1997

Transcurrida la primera mitad de los noventa, la industria de defensa reconocía como favorable la desregulación de los controles, pero lo cierto es que no se cumplieron las expectativas de un aumento de la inversión propia en I+D. El argumento de las compañías era que la flexibilización hubiera sido más efectiva si se hubiera dado en un contexto de estabilidad financiera. Y en efecto, pese a las fórmulas de contratación empleadas por el Pentágono o la perspectiva de reducir gastos a través de proyectos compartidos entre corporaciones o con el mismo Gobierno, durante la primera mitad de los noventa la tendencia de la inversión propia en I+D siguió una trayectoria semejante a la registrada por la facturación total de las compañías.

Además de estabilidad financiera, la Guerra Fría proporcionaba unas orientaciones estratégicas básicas para conducir las investigaciones. En la nueva situación no sólo había **incertidumbres respecto al tipo de amenazas** y sobre cómo enfrentarlas. Con la delegación parcial de los controles a los fabricantes, la influencia del Gobierno sobre la actividad innovadora se vio erosionada, y eso creó las condiciones para que las corporaciones favorecieran proyectos para mejorar procedimientos -y reducir costes- o productos ya existentes. En lugar de hacer coincidir los programas con las prioridades estratégicas, cada vez más se tenían en cuenta los índices actuales y eventuales de competitividad y productividad. Aunque, las compañías reconocían que desde la perspectiva de la seguridad el mayor impacto no se derivaba tanto de las cantidades invertida en innovación independiente sino de *cómo* se realizaba el gasto, la tendencia a privilegiar la innovación incremental se acentuó en la segunda mitad de los noventa. Por ejemplo, en el

Civil-Military Integration: Technologies, Processes, and Practices", OTA-ISS-611, Washington DC, Government Printing Office, septiembre de 1994.

³³⁰ Para otras iniciativas de traspaso de competencias de gestión del Pentágono a los proveedores militares ver DRIESSNACK, J. y KING, D., *Op. Cit.*, 2004, pp. 67-69

segmento de sistemas espaciales el gasto para actividades innovadoras en la fase de investigación³³¹ —cuya aportación cualitativa es superior a la que se obtiene en la fase de desarrollo— cayó del 75% al 23%, entre 1996 y 2000³³².

A pesar de todos estos condicionantes, sin duda el mayor efecto sobre la evolución de la innovación tecnológica militar vino dado por la **reestructuración del mercado** de sistemas de armas. La integración vertical afectaba la cantidad y calidad de la innovación propia en varios sentidos. De entrada, la inestabilidad presupuestaria llevó muchas compañías a plantearse el abandono del mercado de defensa. Segundo, las grandes que decidieron permanecer absorbieron a las pequeñas y medianas empresas, que en general tenían más propensión a gastar en investigación y desarrollo y estaban más dispuestas a emprender proyectos para introducir productos nuevos. Asimismo, el deseo de orientarse al mercado comercial sustituyendo productos militares por doble uso o por productos civiles fue un tercer efecto asociado a la reestructuración que impactó en el gasto propio en I+D. Como lo fue también la reducción de duplicidades al aumentar la concentración vía fusiones.

VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MERCADO DE LOS 10 PRIMEROS CONTRATISTAS

	1996	2001	Δ1996-2001
Producción	77%	77%	0
Investigación y Desarrollo	64,1%	58,7%	-5,4
Ciencia y Tecnología	45,6%	37,1%	-8,5

Fuente: Departamento de Defensa; las cifras de 1996 incluyen la producción y actividades de I+D y C+T de las corporaciones que en 2001 formaban parte de la estructura corporativa de los 10 primeros proveedores

La quinta consecuencia de la reestructuración tuvo que ver con la descentralización en la gestión de la actividad innovadora. En la nueva configuración empresarial, cada división decidía cuánto y cómo gastaba los fondos disponibles. La presión para mantener determinados niveles de ganancia comprometió la inversión en I+D independiente, así como la relevancia de las investigaciones, ya que la prioridad era reducir costes. La distensión de los procedimientos de reembolso agravaba esta circunstancia, ya que normalmente la inversión propia en investigación y desarrollo era reflejada en la contabilidad como costes generales, de forma que para justificar un incremento había que cubrir ese gasto cuanto antes.

La necesidad de mantener determinados estándares financieros anuló, igualmente, las ventajas de constituir alianzas para asumir un mayor esfuerzo innovador. En un contexto como el descrito, la propensión a compartir la inversión no siempre permitía alcanzar un

³³¹ Para el Departamento de Defensa, la investigación y desarrollo (I+D) comprende las siguientes actividades: investigación básica; investigación aplicada; desarrollo tecnológico; desarrollo preproductivo y prueba de prototipos; ingeniería e iniciación de producción; y formación y entrenamiento. Las actividades de ciencia tecnología (C+T) forman parte de la I+D y se refiere sólo a investigación básica, investigación aplicada y desarrollo tecnológico. Ambas definiciones han sido tomadas de: *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, Departamento de Defensa, Washington DC, abril de 2007.

³³² HARBISON, J., MOORMAN, T. y JONES, M., *Op. Cit.*, 2000, pp. 10-11.

nivel óptimo de gasto en innovación tecnológica. Esto ocurría porque el contrato adquiría el carácter de bien público impuro para las compañías asociadas, de manera que la valoración que cada una de ellas hacía del beneficio obtenido era diferente y condicionaba su propensión a innovar: una de ellas hacía un esfuerzo mayor, mientras que la otra se dejaba arrastrar por la inercia de su socia reduciendo notablemente su contribución al gasto en I+D. La necesidad de reducir costes, hacía que en un momento dado la primera sociedad restringiera también los fondos para innovación. El recorte de fondos para el conjunto del programa podía llegar en algunos casos hasta el 25%³³³.

Por último, estaba la cuestión del número de fabricantes por segmento de producción. De hecho la tendencia al oportunismo estaba directamente relacionada con esta circunstancia, ya que normalmente, los mayores avances provienen de un tercer, o incluso de un cuarto, proveedor que usa la aportación cualitativa de su I+D para diferenciarse de la competencia³³⁴. En el caso estadounidense, en al menos cinco segmentos de producción sólo quedaban dos fabricantes al finalizar la década de los noventa. Antes que embarcarse en un juego de suma cero lo más seguro era que el par de contratistas se decantara por una solución colusoria, limitando ambos el gasto en investigación y desarrollo.

SEGMENTO DE PRODUCCIÓN	FABRICANTES	
	1990	1999
Misiles estratégicos	Boeing Lockheed Martin Marietta	Boeing Lockheed Martin
Vehículos lanzadores	Boeing General Dynamics Lockheed Martin Marietta McDonnell Douglas-Rockwell	Boeing Lockheed Martin
Carros de combate (tracción)	FMC Corp General Dynamics Harsco (BMY)	General Dynamics United Defense
Torpedos	Alliant Techsystems Hughes Electronics Westinghouse	Northrop Grumman Raytheon
Sistemas Navales	Avondale Industries Bath Iron Works Bethlehem Steel Ingalls Shipbuilding NASSCO Newport News Shipbuilding Tacoma Tampa	Northrop Grumman General Dynamics

Fuente: Oficina General de Contabilidad, 2000

En el contexto de la Transformación de las fuerzas armada, la pregunta que surgía era si la innovación militar independiente era realmente funcional para los objetivos del Departamento de Defensa y en particular para el concepto estratégico promovido por la Revolución en los Asuntos Militares. El veto del Pentágono a la fusión de Lockheed Martin y Northrop Grumman estaba más relacionado con las perspectivas de innovación en sectores

³³³ LINSTER, B, SLATE, S y WALLER, R, "Consolidation of the US Defense Industrial Base: Impact on Research Expenditure", *Acquisition Review Quarterly*, primavera de 2002, pp. 143-150.

³³⁴ MARKUSEN, A, *Op. Cit.*, 1997b, pp. 28-32.; y FLAMM, K., *Op. Cit.*, 2000, pp. 56-57.

de especial sensibilidad estratégica, que con las dudas que empezaban a plantearse respecto a la idoneidad de la política de fusiones³³⁵ o con la intención de no sentar precedentes y evitar la compra de Newport News Shipbuilding por parte de General Dynamics, otro de los expedientes que por entonces estaba sobre la mesa de las autoridades antimonopolio. Tanto el secretario de Defensa como la fiscal general del Estado temían que el debilitamiento de la competencia repercutiera en la capacidad de innovación de la industria militar³³⁶. A esas alturas en el segmento de guerra electrónica la reducción de contratistas superaba el 60%; de los 21 proveedores que había en 1990 quedaban ocho en 1997 y no todos se dedicaban a la fabricación de los mismos sistemas³³⁷. La preocupación por el debilitamiento de la propensión a innovar, tenía que ver también con la fuga de cerebros hacia actividades civiles, como las telecomunicaciones, la informática, el comercio electrónico o la biotecnología. En 1990, la industria de defensa era la tercera preferencia de los estudiantes que procedían de carreras del área tecnológica; en 1998, en pleno auge de la *Nueva Economía*, había caído cuatro lugares en esa clasificación y para muchos recién graduados la principal motivación venía dada por las perspectivas de esas compañías en el mercado de valores³³⁸.

El fallido proyecto de Lockheed Northrop probaba que alcanzar el dominio de la información y una superioridad aplastante en la guerra centrada en la interconexión de redes obligaba a las autoridades a buscar un delicado equilibrio entre innovación, eficiencia y libertad de acceso al mercado militar, ya que en determinados contextos estas circunstancias fortalecían la base industrial-militar, pero en otras, surgían desavenencias. Por ejemplo, para reactivar la inversión propia en I+D y favorecer enfoques cualitativos radicales, el Gobierno recurrió a los contratos de fuente única lo que le permitía a las empresa llevarse todo el beneficio derivado de la actividad innovadora. Sin duda, estos acuerdos son primas a la innovación, pero no fomentan la competencia. Igualmente, según qué fórmulas de acuerdo de fuente única se empleara se alentaba o no un uso más racional de los factores de producción. Los acuerdos con cláusulas compensatorias -en los que un porcentaje del valor final de adquisición se establece como prima- o el traspaso de costes generales desde otras líneas de producción a un programa militar innovador limitaban el esfuerzo de los fabricantes por contener su evolución al alza. En cambio, los contratos de precio fijo fomentaban a la vez la innovación y la eficiencia, sobre todo si el programa tenía una duración prolongada y daba el suficiente margen de tiempo para que se introdujera prácticas que optimizaran la producción. A cambio de demostrar su habilidad para producir a menores costes el Departamento de Defensa permitía al fabricante capitalizar el saldo de los ahorros... hasta el final del contrato.

³³⁵ Ver KORB, L., *Op. Cit.*, 1996, pp. 22-25; y KOVACIC, William, *Evaluating the Competitive Effects of Defense Industry Mergers on Research and Development*, Washington DC, Federal Legal Publications, 1996.

³³⁶ Véase el comunicado de prensa emitido por el Departamento de Justicia con fecha 23 de marzo de 1998: *Justice Department Goes to Court to Block Lockheed Martin's Purchase of Northrop Grumman. Merger Is Single Largest ever Challenged*. Versión electrónica disponible en: <http://www.usdoj.gov/opa/pr/1998/March/131.htm.html> (agosto de 2006).

³³⁷ *Annual Industrial Capabilities Report to the Congress, 2001*, Oficina del subsecretario de Defensa adjunto para Asuntos Industriales, Departamento de Defensa, Washington DC, 2001.

³³⁸ HARBISON, MOORMAN y JONES, *Op.Cit.*, 2000 pp. 15.

Con diferencia la modalidad más idónea era la de contratos fijos plurianuales, pero en ese caso, la decisión ya no dependía únicamente del Pentágono. Se requería el visto bueno del Congreso, lo que elevaba notablemente el riesgo de politización. Los comités de Servicios Armados del Senado y la Cámara tendían a beneficiar programas tecnológicamente maduros, en las fases de producción y comercialización, y casi nunca proyectos que implicaran una ruptura con lo ya establecido³³⁹.

3.2.2 Factores que contribuyeron a reforzar el poder de mercado de la industria de defensa

En ausencia de incentivos para producir con la máxima eficiencia, para innovar o para sumarse a la renovación de la gestión administrativa y comercial del Pentágono, los fabricantes de sistemas de armas abandonaron el oportunismo que caracterizaba su relación con el Gobierno y empezaron a operar como sociedades maximizadoras de beneficios. Además de la evolución del gasto en defensa y la dinámica de concentración, otros factores contribuyeron a reforzar su poder de mercado. Entre ellos hay que destacar (a) el papel cada vez más importante del mercado de valores como fuente de liquidez, (b) el rumbo del cambio tecnológico y su impacto en los costes de producción y (c) la politización del proceso de adquisiciones.

A) Creciente influencia del mercado de valores

El mercado de valores fue el que reaccionó con más tranquilidad a la contracción de la demanda de seguridad y al anuncio del 'dividendo de la paz'. Ciertamente es que la rentabilidad del sector estaba muy por debajo de los niveles que alcanzó a principios de los ochenta –un 18% en términos de retorno de la inversión sobre el conjunto del mercado para los cincuenta primeros contratistas que cotizaban en el índice Standard & Poor's-³⁴⁰, pero a mediados de los noventa, las previsiones de Wall Street para la industria de defensa eran mejores que las manejadas por sus mismos ejecutivos³⁴¹. De hecho, el riesgo de invertir en estas sociedades se había reducido más de un tercio desde el final de la Guerra Fría.

³³⁹ ROGERSON, W., *Op. Cit.*, 1994, pp. 83-87.

³⁴⁰ HIGGS, Robert, *Profits of US Defense Contractors*, The Independent Institute, Oakland (CA), 1992.

³⁴¹ GAO, *Op. Cit.*, GAO/PMED-97-3, 1997, pp. 65-70.

COEFICIENTE DE VOLATILIDAD EN LA INMEDIATA POST GUERRA FRÍA

Dependencia	Compañía	β promedio de la Guerra Fría	Δ de β en la post Guerra Fría, (1989-1991)	Δ % de β
COMPAÑÍAS MUY DEPENDIENTES DEL MERCADO MILITAR	General Dynamics	1,21	-0,59	-49
	Grumman Aerospace	1,06	-0,38	-36
	Litton Industries	1,20	-0,52	-47
	Lockheed Corp	1,38	-0,65	-47
	Loral Corp	1,18	-0,36	-31
	Martin Marietta	0,96	-0,31	-32
	McDonnell Douglas	1,10	-0,17	-15
	Northrop Aircraft	1,12	-0,33	-30
	Raytheon	1,17	-0,69	-59
COMPAÑÍAS DIVERSIFICADAS	Boeing	1,32	-0,18	-14
	E-Systems	1,11	-0,45	-41
	FMC	1,00	-0,31	-31
	General Electric	1,22	-0,02	-2
	Rockwell Intl.	1,17	-0,17	-15
	Textron	0,85	-0,01	-1
	TRW	0,96	-0,14	-15
	United Technologies	1,22	-0,21	-17
TOTAL	Muy Dependientes	1,15	-0,41	-36
	Diversificadas	1,11	-0,25	-23

Fuente: adaptado de Sapolsky y Gholtz, 1999

Durante las cuatro décadas que duró la confrontación Este-Oeste, la industria militar exhibió un nivel de volatilidad superior a la del mercado ($\beta = 1,15$), y siempre por encima del que registraban las compañías que canalizaban su oferta hacia el ámbito comercial. Pero a partir de la caída del Muro de Berlín el riesgo de invertir en los contratistas del Pentágono empezó a reducirse, hasta abandonar la categoría de 'elevado' (β mayor que 1). El descenso más acusado se produjo en los meses inmediatamente posteriores a la reunificación de Alemania -casi un 20% menos que el promedio de los cuarenta años precedentes-³⁴², aunque el punto más bajo se alcanzó en el segundo semestre de 1993, es decir, cuando la Administración Clinton ya había anunciado su decisión de rentabilizar la ausencia de amenazas y acababa de ponerse en marcha la dinámica de fusiones asociadas a la reestructuración. Lo más significativo es que a mayor dependencia del mercado de defensa³⁴³, mayor era la caída de la volatilidad. Esta evolución del riesgo prueba que la tendencia del gasto en defensa, la ausencia de amenazas o, incluso, el nivel de endeudamiento que se derivó de la dinámica de concentración³⁴⁴ no afectaron negativamente las perspectivas del mercado³⁴⁵. Antes se tuvieron en cuenta otros factores, como (a) la unificación de la propiedad intelectual y de la cartera de clientes; (b) el aumento

³⁴² SAPOLSKY y GHOLTZ, *Op. Cit.*, 1999/2000, pp. 35-42.

³⁴³ Contratistas militares cuyo volumen de facturación en el mercado militar corresponde al menos al 50% de sus ventas. *Defense Contractors. Pay, Benefits and Restructuring During Defense Downsing*, Briefing Report to Congressional Requesters, General Accounting Office, GAO/NSIAD-96-19-BR, pp. 32.

³⁴⁴ Para el conjunto del sector la relación entre el EBITDA y los intereses de la deuda era de 7/1. HARBISON, J., MOORMAN, T. y JONES, M., *Op. Cit.*, 2000, pp. 16-17.

³⁴⁵ El coeficiente de riesgo promedio de la Guerra Fría era de 1,15. Entre 1989 y 1991, cayó 0,41 puntos, y para el conjunto del periodo 1989-1995, la contracción de la volatilidad fue de 0,34. GHOLTZ y SAPOLSKY, *Op. Cit.*, 1999/2000, pp. 35-42. Sobre los estándares habituales de rentabilidad durante la confrontación Este-Oeste véase entre otros: SIEGLER, G y FRIEDLAND, C, "Profits of Defense Contractors", *American Economic Review*, vol. 61, n°4, septiembre de 1961, pp. 692-694; GANSLER, J., *Op. Cit.*, 1989, pp. 253-254; HIGGS, Roberts y TREVINO, Ruben, "Profits of US Defense Contractors", *Defence and Peace Economics*, vol. 3, n° 3, agosto de 1992, pp. 211 – 218; y ROGERSON, W., "Profit Regulation of Defense Contractors and Prizes for Innovation", *Journal of Political Economy*, vol. 96, n° 6, dic. 1989, pp. 1290-1291.

de la competitividad; (c) el incremento de la cuota de mercado de las corporaciones mejor ubicadas en la clasificación de contratistas; y (d) el convencimiento de que la caída del gasto militar no se prolongaría más allá del ejercicio fiscal 1998.

Aprovechando esa coyuntura, todas las fusiones y absorciones que tuvieron lugar entre 1993 y 1998 se materializaron bajo el concepto de apalancamiento (*leverage buyout*)³⁴⁶, una fórmula que si bien aumentaba el nivel de endeudamiento permitía también inyectar recursos financieros. En principio, las ventajas eran considerables. No hacía falta incurrir en un gran desembolso de dinero, porque una sociedad de inversión aportaba hasta el 90% del precio de compra. La sociedad compradora incorporaba a su patrimonio los bienes de la empresa adquirida, a la vez que los empleaba como garantía de la deuda. El préstamo obtenido, y que normalmente se pactaba a largo plazo, quedaba respaldado por esos activos, la reputación del comprador –o en este caso por las perspectivas de más contratos con el Gobierno federal-, y las posibilidades de generar liquidez a partir de la reestructuración del negocio. De esta forma, y pese a la utilización de la deuda como principal instrumento financiero, fabricantes como Lockheed Martin y Raytheon, que multiplicaron su endeudamiento por más de tres en el curso de un año fiscal, seguían teniendo una buena evaluación de solvencia.

En el otoño de 1998, el sector perdió la complicidad de Wall Street. A partir de ese momento y hasta marzo de 2000, el precio de canje de sus acciones evolucionó a la baja. En cuestión de meses, la capitalización bursátil de las compañías que cotizaban en el selectivo aeroespacial del S&P perdió un tercio del valor histórico que había alcanzado a principios de 1997, cuando se situó por encima de los 100.000 millones. En el mismo periodo de tiempo, el índice general de la Bolsa de Nueva York multiplicaba por tres sus beneficios, y el NASDAQ, por más de cinco. El cambio de actitud de los inversores coincidió con la decisión del Gobierno de no continuar financiando los planes de reestructuración. Es verdad que el respaldo gubernamental a la dinámica de concentración contribuyó a que un sector con elevada dependencia de capital y que se enfrentaba a una menor disponibilidad de recursos siguiera contando con la confianza del mercado. También es verdad que el frustrado nacimiento de Lockheed Northrop impactó negativamente en la cotización del primer y cuarto contratistas del Departamento de Defensa. Sin embargo, en Wall Street había más motivos para reaccionar ‘vendiendo’. La suspensión de las ayudas públicas a la reestructuración podía ser una de ellas, pero no la única ni la más importante.

Existía mucha más inquietud por los problemas para unificar las estructuras corporativas. La premura con que se materializaron las operaciones de fusión y absorción generó, en el corto plazo, **dificultades para gestionar la convergencia**, lo cual arrojó incertidumbres sobre los retornos esperados de aquellas inversiones. Tras la reforma del FAR, los anuncios de fusión se sucedieron uno tras otro. Al principio, las compañías más voraces fueron Lockheed Martin y Raytheon, pero justamente esa voracidad abrió el apetito de otras sociedades que no estaba dispuestas a ceder cuota de mercado y posiciones en la

³⁴⁶ La única excepción fue la fusión de Boeing Commercial Airplanes y McDonnell Douglas, que se financió empleando el patrimonio de la segunda sociedad.

clasificación de contratistas. En 1995, General Dynamics puso punto final a su estrategia de desinversiones y los ejecutivos de Northrop Aircraft y Grumman Aerospace reconocieron que a través de su unión querían evitar una pérdida de influencia en el mercado de sistemas de armas. Por último, y tras perder frente a LM el contrato para desarrollar el Joint Strike Fighter –un caza de sigilo diseñado para tres ramas de las Fuerzas Armadas y a diferencia de otros aparatos furtivos estaba destinado también a la exportación-, McDonnell Douglas retomó las negociaciones con Boeing y se constituyeron en una única compañía en el verano de 1997.

En la mayoría de los casos sólo se tomó en cuenta el impacto financiero de la eventual adquisición o absorción, sobre todo, en términos de rentabilidad sobre el patrimonio o por dividendo, aumento de liquidez y reducciones fiscales. Paralelamente, se pasaron por alto otros aspectos igualmente importantes para una coordinación eficaz de los flujos de productos o servicios entre las unidades que se acoplaban; por ejemplo, las formas de organización, la cultura de gestión, los valores corporativos, etc³⁴⁷. En ausencia de una integración efectiva de las sinergias, se truncaron las expectativas respecto a la reducción de costes, una mayor velocidad en el desarrollo de nuevos productos o el uso más eficiente de las infraestructuras de producción.

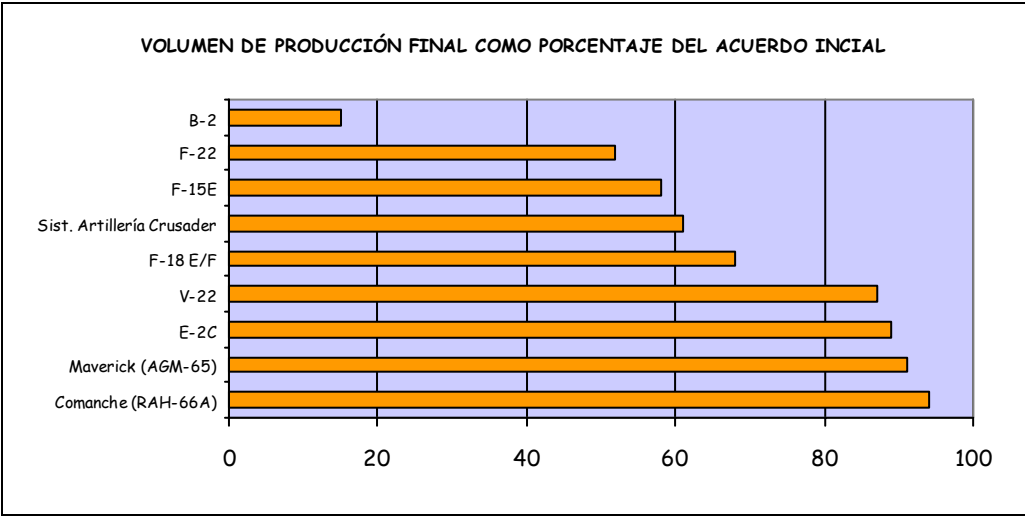
Los nuevos gigantes sin duda habían aumentado el volumen de negocios con el Departamento de Defensa, pero no supieron responder con la flexibilidad y rapidez suficientes a los requerimientos de un mercado mucho más dinámico que en el pasado. La **menor propensión a innovar**, así como la capacidad para marcar el rumbo del cambio tecnológico, no eran cuestiones que interesaran únicamente al Gobierno. De hecho, algunos miembros de la elite de contratistas reconocieron que el debilitamiento de la I+D, en términos cuantitativos y cualitativos, se estaba reflejando en la valoración del mercado. Reconocieron también que esta atonía estaba impactando en su capacidad para cumplir con los estándares de calidad establecidos por el Departamento de Defensa y los Estados Mayores³⁴⁸.

Otra señal interpretada negativamente por los inversores fue el **aplazamiento, reducción o cancelación de algunos programas** que habían requerido enormes inversiones por parte de los fabricantes y en los que estaban puestas sus expectativas de ingresos para los próximos años. En los noventa, eran muy pocos los acuerdos cuyas condiciones materiales y temporales permanecían sin cambios a lo largo de todo el contrato. Por ejemplo, el sistema de alerta contra misiles SBIRS High (Space Based Infrared System), fabricado por Lockheed Martin, sufrió tres modificaciones entre 1997 –fecha de su puesta en marcha- y 1999. En este caso, los aplazamientos fueron atribuidos a la inmadurez

³⁴⁷ ROBERTO, Michael, "Defense Consolidation Has Disappointed Shareholders", *National Defense Magazine*, octubre de 2000.

³⁴⁸ BIRKLER, J., *Competition and Innovation in the US Fixed-Wing Military Aircraft Industry*, Santa Monica, Rand Corporation, 2003, pp. 6-7 y 39-47; HARBISON, J., MOORMAN, T. y JONES, M., *Op. Cit.*, 2000, pp. 16.

tecnológica de los prototipos, que no estuvieron a punto para pasara a la fase de desarrollo hasta 2001³⁴⁹.



Fuente: Booz-Allen & Hamilton Analysis

La inestabilidad también tenía que ver con las cantidades pactadas inicialmente; en algunos casos la reducción podía superar el 80%. Fue el caso del programa *Spirit*, congelado en 1997, cuando Northrop Grumman había construido 21 de los 120 bombarderos proyectados inicialmente. Con un coste unitario de 2.200 millones, el B-2 había sido diseñado para llevar armas nucleares al corazón de la URSS, pero en el nuevo contexto estratégico y presupuestario las ayudas para su desarrollo y fabricación empezaron a declinar. En 1996, fueron los mismos funcionarios del Pentágono los que cuestionaron la necesidad de estos aparatos, lo que sumado a la oposición de la opinión pública por su elevado coste –es el avión más caro de la historia- determinó que sólo se fabricara el mínimo de unidades para constituir un escuadrón. Igualmente expuestos quedaron los contratistas uno y dos del Departamento de Defensa, cuando el *QDR*, en su empeño por reemplazar la capacidad de destrucción total por la capacidad de precisión absoluta, recortó y/o aplazó los siguientes programas:

PROGRAMA	FABRICANTE	ESTADO		Δ TASA DE PRODUCCIÓN
F-22A Raptor	LM Aeronautics Boeing	Reducción	339/438	70/76
F/A-18-E/F Superhornet	MDD/Boeing	Reducción	548/1000	48/60
F-35 JSF	LM Aeronautics	Reducción y aplazamiento	2852/2978	48-36/70-58
MV-22 Osprey	Boeing Textron	Reducción	360/425	ND

Fuente: QDR 1997, GAO e información de los fabricantes

³⁴⁹ General Accounting Office, *Defense Acquisition. Despite Restructuring, SBIRS High Program Remains at risk of Cost and Schedule Overruns*, Report to the Subcommittee on Strategic Forces on Armed Services, US Senate, Washington DC, GAO-04-98, octubre de 2003, pp. 6.

En todos estos sistemas, la mayor parte del coste de producción se debía a gastos de investigación y desarrollo, por lo que el coste unitario se habría reducido muchísimo de haberse fabricado los aparatos pensados inicialmente. Por ejemplo, el coste por unidad del F-22 aumentó un 40% después de la reestructuración establecida por QDR, y el coste del conjunto del programa, casi un 60%³⁵⁰.

En otros casos, la decisión de reajustar la demanda de determinados sistemas o de aplazar la entrega de los mismos estuvo motivada por los problemas técnicos surgidos en las etapas de evaluación. La tercera generación de cargos C-17, fabricado por McDonnell/Boeing, presentaba deficiencias de diseño en las alas y problemas informáticos que ponían en riesgo la integración de la plataforma. A mediados de los noventa, el Consejo Científico de la Defensa emitió un informe en el que hacía 355 recomendaciones de mejora. El programa, que inicialmente estaba dotado con 120 unidades, fue reducido a 40 aparatos, lo que obligó a rebajar la tasa de producción un 25% -de 16 a 12 aviones por año-. Para solventar los fallos, los costes de producción se incrementaron de forma drásticas. Basta decir que los 43.000 millones de dólares que se pagaría por esos 40 aviones superaban incluso la cuantía que recibiría el fabricante por los 120 encargados en 1992³⁵¹.

De forma similar, el sistema de defensa contra misiles de teatro, THAAD, fabricado por Lockheed Martin, registró fallos en al menos cinco pruebas³⁵². La entrega fue retrasada de 2004 a 2006, decisión que además postergaba el despliegue del Sistema Nacional de Defensa Antimisil, en el que de una forma u otra todos los constructores aeronáuticos estaban involucrados.

La inestabilidad temporal y material de los programas militares y sus efectos en las cuentas de resultados de los fabricantes, arrojaron dudas sobre el nivel de solvencia de las compañías. Como se ha explicado, salvo la unión de McDonnell Douglas y Boeing, el resto de operaciones se materializó usando la deuda como principal instrumento financiero. Eso suponía que tras la absorción se llevaría a cabo una importante reducción de costes, pero como se verá éstos evolucionaron en la dirección opuesta. Por otra parte, si bien las corporaciones no habían efectuado reducciones de infraestructura, tampoco habían hecho inversiones suficientes para su mantenimiento. Las plantas y equipos más nuevos databan de finales de los ochenta, de manera que transcurrida una década el efecto de su depreciación se sumó a las otras circunstancias que comprometían la capacidad de las compañías para cumplir con las obligaciones emanadas de la deuda.

La **presión de los intereses sobre el margen de beneficios** se multiplicó por más de dos, al caer por debajo de 3/1 en 1999, producto de los cual la banca de inversión rebajó la calificación de crédito de estas empresas. Entre los miembros de la elite de fabricantes, las corporaciones que acusaron el mayor impacto fueron Lockheed Martin y Raytheon. La primera, cuya solvencia estaba evaluada con A por la agencia Standard & Poor's en 1993,

³⁵⁰ General Accounting Office, *Tactical Aircraft. Restructuring of the Air Force F-22 Fighter Program*. Report to the Honorable Dale Bumpers US Senate, GAO/NSIAD-97-156, junio de 1997.

³⁵¹ General Accounting Office, *C-17 Aircraft. Cost and Performance Issues*, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-95-26, enero de 1995.

³⁵² LYLES, Lester, *Theater High Altitude Area Defense (THAAD) Program*, Washington, DC, Ballistic Missile Defense Organization, 9 de julio de 1998.

pasó a tener un BBB- en 2000; en tanto que Raytheon, cayó también hasta BBB-, después de haber alcanzado un *rating* de crédito de AA-³⁵³. En ambos casos, el riesgo era mayor que el promedio de la industria de defensa.

CORPORACIÓN	CALIFICACIÓN DE SOLVENCIA S&P	
	1993	2000
Boeing	AA	AA-
General Dynamics	A	A
Litton Industries	A-	BBB
Lockheed Martin	A	BBB-
Northrop Grumman	BBB	BBB-
Raytheon	AA-	BBB-
TRW	A-	BBB

Fuente: Standard & Poor's Aerospace & Defense

Por último, y aunque en este caso no se trataba de un factor endógeno, cabe destacar el impacto que tuvo el **auge de la Nueva Economía**. La combinación de un veloz aumento del precio de las acciones, la especulación individual y la gran disponibilidad de capital riesgo crearon un ambiente de euforia que hizo de las *puntocom* y del sector tecnológico valores mucho más atractivos para los inversores, poco atentos al debate sobre la seguridad nacional y el liderazgo hegemónico. En 1999, el valor de mercado de los contratistas militares con actividad burstátil equivalía al 14% de Microsoft, al 17% de Intel, al 50% de AOL o al 76% de Yahoo. Aunque, sin duda, el momento más crítico se vivió en febrero de 2000, cuando las divisiones de defensa de los cinco primeros contratistas llegaron a tener en conjunto un valor de mercado que no alcanzaba al de Cisco Systems. Por entonces, el fabricante de redes informáticas estaba tasado en 50.000 millones³⁵⁴.

B) La evolución de los costes de producción

La evolución de los costes de producción fue un factor que impactó tanto como el 'dividendo de la paz' en la trayectoria del mercado de sistemas de armas en los años noventa. En condiciones normales, los costes unitarios siempre varían al alza, impulsados por factores geopolíticos, vinculados a la naturaleza anárquica del sistema internacional; y por factores tecnológicos, asociados a la demanda de mayor rendimiento en las sucesivas generaciones de equipos. La búsqueda de economías de escala, los aumentos de productividad y la

³⁵³ Existen diversas agencias o instituciones internacionales que revisan periódicamente la solvencia (*credit rating*) de los Estados y de otros agentes emisores de deuda (bancos y grandes empresas). Standard & Poor's califica de AAA hasta CCC en 19 tipos en un orden decreciente según el número de letras (AAA es mejor que AA), signo (AA+ es mejor que AA) y alfabeto (AA es mejor que BB). Las obligaciones con *rating* desde AAA a BBB- son considerados como 'investment grade' (grado de inversión) mientras que los *rating* de BB+ hacia abajo son del tipo 'speculative grade' (grado especulativo).

³⁵⁴ HARBISON, MOORMAN, y JONES, *Op. Cit.*, 2000, pp. 1.

reforma de las políticas de adquisición pueden atenuar el ascenso, pero no llegan a contener la dinámica³⁵⁵.

Aunque todavía es pronto para establecer unas pautas de variación para la post Guerra Fría³⁵⁶, se estima que en la primera mitad de los noventa el ritmo de crecimiento de los costes unitarios de producción alcanzó el 10% anual, un registro que coincide con el de los cuarenta años precedentes³⁵⁷. Tras la Guerra Fría se esperaba que la estructura unipolar ralentizara la dinámica, y que un efecto similar tuvieran la búsqueda de alternativas comerciales para componentes electrónicos e informáticos y la creciente utilización de prácticas corporativas en el mercado militar. Sin embargo, este prometedor escenario se presentó junto con otras circunstancias que reforzaron la sensibilidad a las consecuencias de la dinámica, o bien, acabaron acelerándola:

(a) la reducción del poder de compra de seguridad en la mayor parte de los países industrializados; por la convergencia de un menor gasto en defensa y el menor ritmo de crecimiento de las economías

(b) los requerimientos estratégicos de una superpotencia decidida a preservar su liderazgo y obligada a redefinir las fórmulas de proyección de su poder hegemónico

(c) la velocidad del cambio tecnológico y la urgencia por incorporar la revolución electrónica/informática a la modernización de las fuerzas armadas; y

(d) el incremento de los costes no asociados a la producción; por el rumbo que tomó la reestructuración del mercado militar así como por la contracción de la demanda de seguridad.

El impacto de los factores geopolíticos es con frecuencia el más ignorado, pero es fundamental tenerlo en cuenta a la hora de analizar la respuesta gubernamental a la evolución de los costes y la postura adoptada por la propia industria de defensa. Si la seguridad de un actor internacional sólo está garantizada cuando dispone de unas capacidades militares de las que los otros miembros del sistema carecen, entonces el rendimiento de los equipos y el coste global de poseerlos determinan el éxito o fracaso de la competencia hegemónica. No es casualidad que la estructura del mercado de sistemas de

³⁵⁵ KIRKAPTRICK, David, "Trends in the Costs of Weapons Systems and the Consequences", *Defence and Peace Economics*, vol. 15, n° 3, junio de 2004, pp. 259-273.

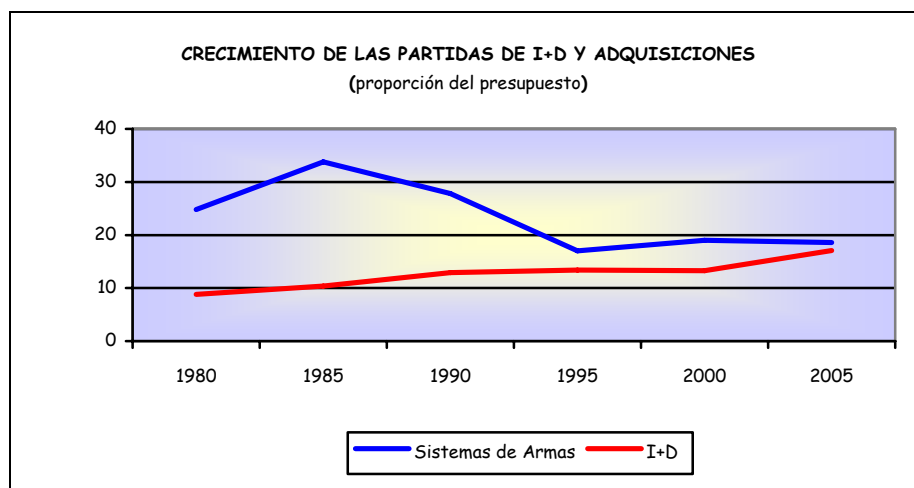
³⁵⁶ En el caso de los sistemas de armas una generación dura 25 años.

³⁵⁷ PUGH, Philip, "Unit Cost Escalation: Implications for Policy", *Bulletin of Military Operations Research*, vol. 31, n° 2, junio de 1998, pp. 22-26.

armas, a escala global, refleje con precisión la distribución de poder en el sistema internacional³⁵⁸.

La dinámica del cambio tecnológico fue alimentada por el propio Gobierno estadounidense, para contar con plataformas más eficaces, pero también para hacer frente a las capacidades desarrolladas por las naciones hostiles y los competidores estratégicos. De igual forma, la presión social, política, y eventualmente diplomática, para minimizar las bajas y reducir los daños colaterales así como la multiplicidad de escenarios de combate y la incertidumbre sobre las características de los mismos, condicionaron los principios de gestión militar de la Revolución en los Asuntos Militares, tanto como la necesidad de dotarse de sistemas multifunción y con capacidad de sinergia.

Los equipos requeridos para conseguir el dominio informático, el dominio de precisión y la interoperatividad estaban lejos de alcanzar su punto de madurez tecnológica. El núcleo material original de la RAM había sido definido después de la Guerra del Golfo Pérsico, y en 1995 el Estado Mayor lo había ampliado con la incorporación de tres nuevas categorías estratégicas³⁵⁹. Los sistemas de mando, control, comunicación, informática, inteligencia, vigilancia y reconocimiento, conocidos también como C4ISR (*Command, Control, Communication, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*), alterarían la relación entre los costes fijos y los costes variables por la exigencia de un mayor gasto en investigación y desarrollo.



Fuente: elaboración propia y National Budget Estimates FY2005

³⁵⁸ NEUMAN, Stephanie, *Defense Industries and Dependency: Current and Future Trends in the Global Defense Sector*, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, 2006, pp. 4.

³⁵⁹ El núcleo material original de la RAM es el C3I (command, control communications, information) y es lo que hace posible el dominio informático. En 1995, se añadieron tres nuevas categorías que hacen referencia a la capacidad de maniobrar en los planes del enemigo; es el C4ISR. Finalmente, y ya en el marco de la Guerra contra el Terrorismo, se amplía a C4ISTAR, en el que la capacidad de 'adquisición del objetivo' (*target acquisition*) se refiere al proceso de localización, análisis y evaluación del enemigo.

De hecho, en los últimos diez años la partida de innovación tecnológica, como proporción del gasto total en defensa, había crecido un 23%. Entre 1995 y 2005, la variación sería todavía mayor –próxima al 30%-.

Los fabricantes no eran ajenos a los requerimientos estratégicos de Washington, a la voluntad de mantener su condición de única potencia hegemónica y, en última instancia, a la naturaleza ofensiva del paradigma de la Ampliación. Para maximizar las ganancias, debían buscar el precio y la cantidad de equilibrio que les reportara el máximo beneficio, es decir la mayor diferencia entre ingresos totales y costes totales. La industria de defensa estaba lejos de tener un control absoluto sobre los precios y cantidades de los sistemas de armas, pero sí tenía más libertad que en el pasado para ajustar los costes. Ya se ha visto que las empresas no hicieron grandes esfuerzos por reducir los **costes estructurales**. Las economías de escala externas ayudan a contener los costes unitarios, pero son las internas las que contribuyen a mitigar los costes no asociados a la producción. Como el tipo de reestructuración elegida por el sector fue del primer tipo, el exceso de capacidad productiva terminó gravando los precios de adquisición.

A cambio, y como ya se ha explicado, prefirieron contener la **propensión a innovar**. La tendencia a compartir el gasto en I+D entre fabricantes o entre los fabricantes y el Gobierno, era una factor que podría haber desacelerado el crecimiento de los costes de producción -sistemas de nueva generación como el caza F-22A o el Eurofighter tenían una variación inferior a la tendencia general³⁶⁰-, pero en la segunda mitad de los noventa estuvo lejos de alcanzar todo su potencial. Aunque efectivamente era más barato distribuir la carga de la inversión, los fabricantes preferían los contratos de fuente única, porque eso les daba la opción de quedarse con todo el beneficio que se obtenía de la actividad innovadora. Por otra parte, está el efecto de arrastre al que ya se ha hecho referencia.

No está demás recordar que algunas de las iniciativas puestas en marcha por el Pentágono para fomentar la innovación fueron instrumentalizadas por los proveedores militares en detrimento de la eficiencia, sobre todo la posibilidad de traspasar una fracción de los costes generales a los programas con mayor gasto en I+D. Se estima que en 1994, para los cuatro mayores fabricantes de aviones, un 60% de los costes de producción correspondían a esta última categoría³⁶¹.

Igualmente, la madurez tecnológica alcanzada por las plataformas aéreas, marinas y terrestres heredadas de la Guerra Fría, que constituían el grueso de la demanda del Pentágono, incluso en el contexto de la modernización, se convirtió en una baza para los contratistas en su empeño por equilibrar los ingresos marginales y los costes. De hecho, es un factor que favorece la integración vertical, ya que se necesitan menos fabricantes para producir, mantener y actualizar un número decreciente de equipos³⁶².

Justo es decir que la contracción de la demanda, atribuida a un incremento de los costes globales y a las prestaciones que ofrecían los nuevos sistemas, también gravó los

³⁶⁰ KIRKAPTRICK, David, *Op. Cit.*, 2004a, pp. 259-263.

³⁶¹ ROGERSON, William, *Op. Cit.*, 1994, pp. 75-77.

³⁶² DRIESSNACK, John y KING, David, *Op. Cit.*, 2004, pp. 66-70.

costes fijos. En 1993, y considerados los efectos de la inflación, el presupuesto para la compra de aviones duplicaba al de 1973, pero el encargo de los servicios armados se satisfacía con un 35% de los aparatos producidos 20 años antes³⁶³. Los sistemas de nueva generación acentuaban la tendencia a una demanda más reducida: a finales de los noventa, Lockheed Martin, que ponía a punto el F-22A y trabajaba en el desarrollo del F-35, era la única compañía que gestionaba programas para construir cazas de cuarta generación, y no estaba previsto que en los siguientes diez años se pusieran en marcha nuevos proyectos.

Aunque la evolución de los costes de producción trascienda la habilidad de los fabricantes y los ministerios de Defensa, y el efecto de sus iniciativas sea insuficiente³⁶⁴, desde el punto de vista de la seguridad exterior es imprescindible que los sistemas de adquisición tengan en cuenta la tendencia a la hora de establecer pautas de planeamiento. Casi todas las opciones para contener los costes de producción, particularmente los estructurales, eran disfuncionales estratégica y políticamente:

⚙ *reajuste de las infraestructuras militares* >> ciertamente se suavizaba el impacto de los costes que generaba el armamento a lo largo de toda su vida útil, pero por otro lado, aumentaba la exposición a los Estados hostiles y los competidores estratégicos; y afectaba la capacidad de despliegue de las tropas. Eso sin contar con que, a la larga, se podía generar el efecto contrario; una fuerte caída de la demanda creaba las condiciones para que surgieran diseconomías de escala.

⚙ *ralentizar los ciclos de sustitución de los equipos* >> esta opción recargaba los costes de mantenimiento y también aumentaba la exposición del territorio nacional o los intereses estadounidenses en el exterior. Una solución a mitad de camino entre prolongar la vida de los sistemas de armas y la compra de plataformas de nueva generación era la actualización de las que ya estaban en servicio... pero seguía existiendo el inconveniente de unos costes globales demasiado gravosos.

⚙ *transnacionalización* >> se creía que después de la reestructuración del mercado doméstico, los contratistas militares liderarían el proceso para crear una base industrial-militar transatlántica, mediante fusiones y acuerdos de cooperación con los aliados europeos³⁶⁵. Pero esa posibilidad, pese a no ser descartada por el Pentágono, era rechazada por el Congreso que veía incluso con recelo la posibilidad de compartir proyectos a nivel de

³⁶³ GAO, *Op. Cit.*, GAO/PEMD-97-3, 1997, pp.4

³⁶⁴ KIRKAPTRICK, David, *Op. Cit.*, 2004a, pp. 266. En opinión del autor, la búsqueda de economías de escala y los cambios en las políticas de adquisición tienen un efecto residual y, por tanto, son insuficientes (*inadequate*).

³⁶⁵ GUAY, Terrence, "Europe, the United States, and their Defense Industries: Prospects for Transatlantic Cooperation" en *European Union Studies Association IXth Biennial International Conference*, Austin, Texas, 31 de marzo al 2 de abril de 2005, pp. 34 y ss.

subcontratistas y proveedores de componentes no esenciales³⁶⁶. Lo cierto es que entre 1987 y 1997, algo más del 5% de los contratos directos formalizados por el Departamento de Defensa se concretó con proveedores extranjeros. Aunque en 1991, esa proporción llegó a representar el 6,8%, tras la Guerra del Golfo empezó a contraerse hasta alcanzar su punto más bajo en 1995 (4,6%). La propensión a reducir la participación de fabricantes no estadounidenses en los acuerdos comerciales que gestionaba directamente el Pentágono también se materializó en términos absolutos, aunque esta tendencia era compatible con la caída del presupuesto y la contracción de la demanda: en este caso, la reducción fue del 46%, medida en dólares constantes de 1998³⁶⁷.

⚙️ *desarrollo de equipos multifunción* >> la construcción de equipos polivalentes -como el bombardero *Spirit*- o que pudieran ser utilizados por dos o más ramas de las fuerzas armadas -como el *Joint Strike Fighter*³⁶⁸- era, a largo plazo, una solución más cara por la complejidad de los sistemas que incorpora.

⚙️ *utilización de contratos plurianuales* >> este tipo de acuerdos, en los que el precio de adquisición de los equipos se pacta una vez al inicio del programa, requiere la autorización del Congreso y, por tanto, es fácilmente politizable. Por ejemplo, se reservaba normalmente para programas maduros y se concedía la máxima duración permitida por la ley -cinco años-, en circunstancias que, para que el Departamento de Defensa se favoreciera realmente de la reducción de costes, lo ideal era que el primer contrato y el último no tuvieran una duración tan prolongada y que, naturalmente, se destinara a programas con elevado potencial innovador. La dependencia de las Cámaras explica que en los noventa el Pentágono haya privilegiado la anualidad, pese a que la otra fórmula constituía un estímulo para la eficiencia y la innovación³⁶⁹.

³⁶⁶ Hasta el secretario de Defensa Donald Rumsfeld se opuso en septiembre de 2003 a reducir la cuota de mercado de los proveedores europeos, como pretendía la Cámara de Representantes. El jefe del Pentágono argumentaba que una disposición de esa naturaleza reduciría la base de proveedores e impactaría con fuerza en los costes. De acuerdo con la legislación vigente, al menos el 50% de una plataforma debe ser de fabricación estadounidense y la Cámara pretendía elevar la proporción al 65%. Sobre este contencioso ver SPIEGEL, Peter y ALDEN, Edward, "Buy America Arms Plan Watered Down after Talks", *Financial Times*, 27-28 de septiembre de 2003, pp. 3; y BRUN-ROVET, Marianne "Buy America Dropped from US Arms Bill", *Financial Times*, 8-9 de noviembre de 2003, pp. 2.

³⁶⁷ General Accounting Office, *Defense Trade. Weaknesses Exist in DOD Foreign Subcontract Data*. Report to the Chairman, Subcommittee on Military Procurement, Committee on National Security, House of Representatives, GAO/NSIAD-99-8, Washington DC, noviembre de 1998, pp.4-7.

³⁶⁸ El JSF o caza F-35 fue diseñado para la Fuerza Aérea -como reemplazo del F-16 y las aeronaves de ataque Thunderbolt-, la Armada -a cambio de los F-14 y los F/A-18 *Hornet*- y la Infantería de Marina -en su versión de despegue vertical y como sustituto de los AV-8 Harrier II-.

³⁶⁹ ROGERSON, William, *Op. Cit.*, 1994, pp. 70-75; y PUGH, P., "The Procurement Nexus", *Defence and Peace Economics*, vol. 4, nº 2, 1993, pp. 179-194. Ver también, LORELL, Mark, et al, *Price-Based Acquisition: Issues and Challenges for Defense Department Procurement of Weapon Systems*, RAND Corporation, Santa Monica (CA), 2005.

C) La politización del proceso de adquisiciones

En el mercado militar, el uso de instrumentos políticos ha existido siempre, pero en el marco de esta investigación, el concepto de politización hace referencia al creciente protagonismo del Congreso en las decisiones sobre el presupuesto, en general, y la compra de armamento, en particular³⁷⁰. A partir de los noventa, las disposiciones adoptadas por los legisladores dejaron de tener en cuenta los requerimientos técnicos y estratégicos mientras se imponían progresivamente otras consideraciones de naturaleza política³⁷¹.

Durante la mayor parte de la Guerra Fría, el Senado y la Cámara de Representantes delegaron en el Pentágono y los Estados Mayores el grueso de las decisiones referidas al gasto militar y al equipamiento de las fuerzas estadounidenses, ya se tratara de la distribución de los fondos, los planes de compra o las especificaciones técnicas de los sistemas de armas³⁷². El sistema de adquisiciones de la defensa se ajustaba rigurosamente a la lógica del *Triángulo de Hierro*, una práctica habitual en la burocracia norteamericana, a través de la cual las agencias federales buscan consolidar su influencia política, apoyándose en el Congreso y los grupos de interés³⁷³. En el ámbito de la seguridad exterior, el acuerdo político respecto al paradigma de la Contención garantizaba la cohesión del pacto, su capacidad para condicionar el proceso de toma de decisiones, así como la convergencia entre los intereses de la industria de defensa y los intereses nacionales. Pero con el desenlace de la confrontación Este-Oeste, en la Administración empezó a extenderse el consenso sobre la necesidad de reducir la capacidad productiva del sector y la dotación de recursos para el Pentágono. La disolución del *Contract State* y la ausencia de un paradigma estratégico para el nuevo entorno de seguridad pusieron fin a la comunidad de intereses entre el Departamento de Defensa, los comités de Servicios Armados de las dos cámaras y los fabricantes militares.

Desde el primer momento, senadores y congresistas desconfiaron de las iniciativas adoptadas por el Pentágono para favorecer la reestructuración del mercado militar, especialmente por las repercusiones laborales. El interés por los problemas socioeconómicos se había incrementado notablemente desde 1990 y el desempleo era citado como el segundo

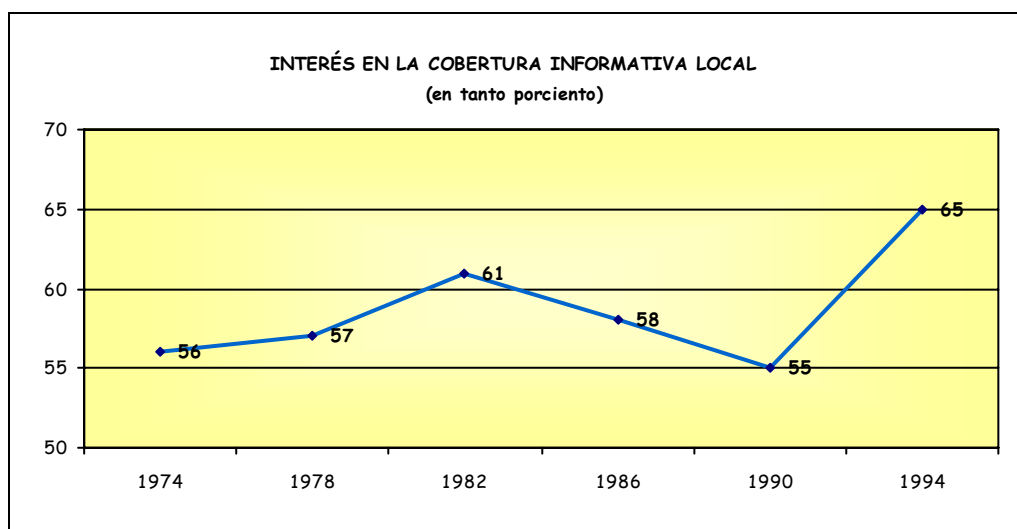
³⁷⁰ Sobre esta forma de operacionalizar la politización del sistema de adquisiciones véase, BLENCHMAN, Barry, *The Politics of National Security: Congress and US Defense Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, pp. 260.

³⁷¹ Cfr. GOLZ y SAPOLSKY, *Op. Cit.*, 1999/2000, pp. 7.

³⁷² Sobre el papel del Congreso en la formulación de la Defensa nacional hasta la Segunda Guerra Mundial, ver HUZAR, Elias, *The Purse and the Sword. Control of the Army through Military Appropriations*, Nueva York, Cornell University Press, 1951. Hasta la intervención en Vietnam, ver, DAWSON, R, "Innovation and Intervention in Defense Policy" y DEXTER, L. "Congressmen and the Making of Military Policy", en PEABODY, R. y POLSBY, N., *New Perspectives on the House of Representatives*, Chicago, Rand McNally & Co., 1963, pp. 273-304 y 305-324; y MEERNIK, James, "Congress, the President, and the Commitment of the US Military", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, n° 3, agosto de 1995, pp. 377-392.

³⁷³ Para una detallada descripción sobre cómo operaba el 'triángulo de hierro' en el ámbito de la defensa durante la Guerra Fría, ver, ADAMS, Gordon, *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*, New Brunswick (NJ), Transaction Books, 1982. Un enfoque genérico puede hallarse en ROURKE, Francis, *Bureaucracy, Politics and Public Opinion*, Little, Brown, 1984; SMITH, Hedrick, *Power Game: How Washington Really Works*, Toronto, Random House, 1988; WILSON, James, *Bureaucracy: What Government Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989; y HERSPINGER, Dale, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*, Lawrence (KS), University Press of Kansas, 2005.

mayor desafío que enfrentaba el país³⁷⁴. Las líneas de producción más expuestas se localizaban en áreas muy concretas, pero con elevada densidad demográfica, lo que potenciaba el coste electoral de cualquier decisión que se tradujera en el despido de trabajadores. Y tanto más, cuanto que en el contexto estadounidense la cobertura informativa tradicionalmente ha privilegiado los enfoques local y estatal. Es más, en los últimos años se había incrementado el interés público por la información local: en 1995, dos de cada tres estadounidenses decían estar muy interesado en las noticias que afectaban a su comunidad, el nivel más alto desde mediados de los 70. El interés por la información estatal también se había recuperado desde el final de la Guerra Fría, mientras se estabilizaba el interés por la información de ámbito nacional³⁷⁵.



Fuente: Rielly, 1995

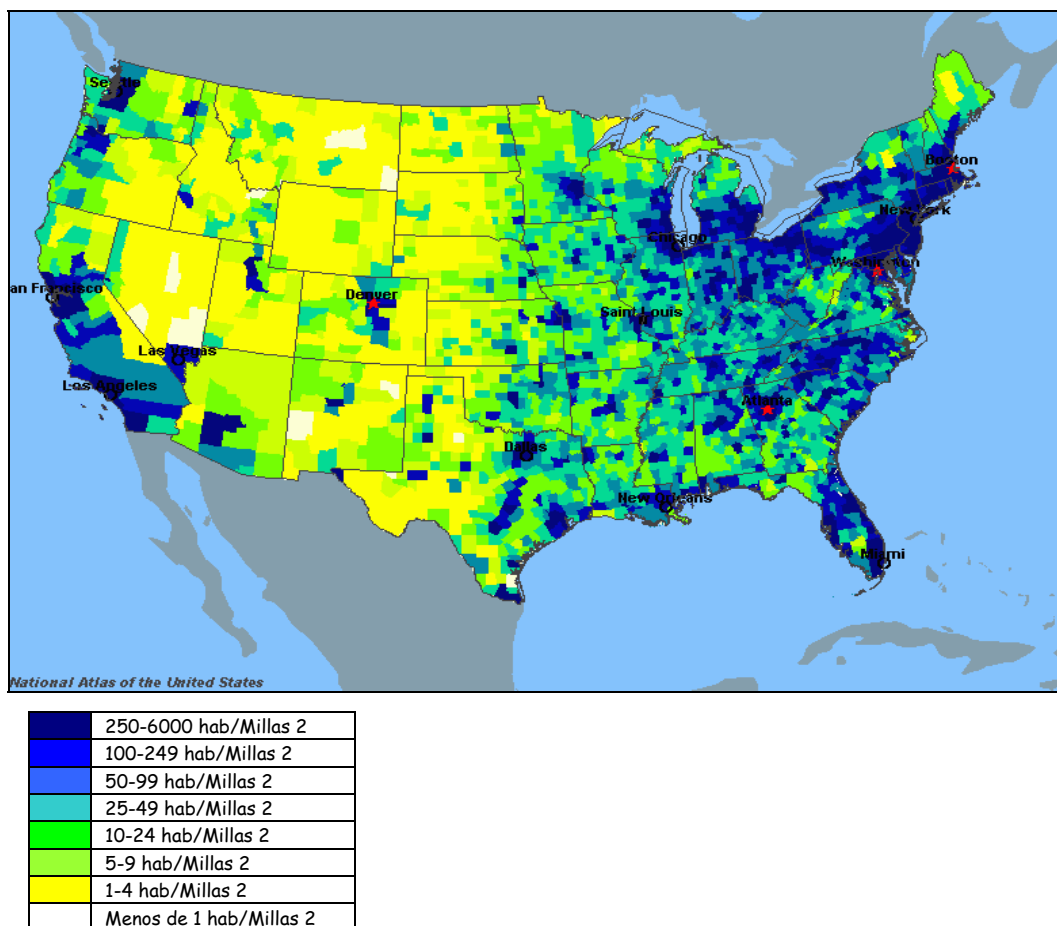
En esas circunstancias, hasta los representantes de distritos donde no había factorías o laboratorios vinculados a la industria de defensa estaban poco dispuestos a comprometer su imagen y a arriesgar votos. La insuficiencia del apoyo gubernamental a los trabajadores en riesgo de paro jugó a favor del Congreso, propiciando la politización del proceso de adquisiciones y ensombreciendo con ello el panorama de la reestructuración, las perspectivas de la diversificación de la oferta y el reajuste de las capacidades productivas de la industria militar³⁷⁶.

³⁷⁴ RIELLY, John, *Op. Cit.*, 1995, pp. 9-12

³⁷⁵ *Ibid.*, pp. 9-12.

³⁷⁶ SAPOLSKY y GHOLZ, *Op. Cit.*, 1999/2000, pp. 22-30

DENSIDAD DEMOGRÁFICA A MEDIADOS DE LOS NOVENTA



Es prematuro afirmar que todas las decisiones referidas a programas y contratos militares se tomaron sobre la base de consideraciones electorales. Incluso en ausencia de un paradigma de seguridad consensuado, entre los parlamentarios también existía la convicción de que la amplitud de la brecha tecnológico-militar era una baza fundamental del liderazgo estadounidense. Sin embargo, ante la falta de un enemigo concreto y localizable, que demostrara la necesidad de equipos más sofisticados para proporcionar seguridad, el criterio de los Estados Mayores, su principal referente mientras la Unión Soviética fue el foco de planeamiento de la defensa, perdió relevancia³⁷⁷.

El nivel percibido de amenaza allanó el camino de la politización. Y es que en el Capitolio la **percepción de amenaza** era de perfil más bajo que la dominante en la comunidad de seguridad nacional. Una proporción elevada de sus miembros (67%) consideraba que el sistema internacional era más estable que a principios de los noventa, y casi la mitad, que el liderazgo norteamericano se había fortalecido con el curso de los

³⁷⁷ SAPOLSKY y GHOLZ, *Op. Cit.*, 1999/2000, pp. 22-30; y SAPOLSKY, Harvey, "Buying Weapons without an Enemy", *Breakthroughs* vol. 5, n° 1, primavera de 2001, pp. 27-35. Ver también, SCROGGS, Stephen K., *Army Relations with Congress: Thick Armor, Dull Sword, Slow Horse*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 2000.

años³⁷⁸. Coincidían, asimismo, en que la lucha contra la proliferación de armas nucleares debía ser el primer objetivo de la agenda de seguridad, y que China representaba un problema para la Diplomacia de Washington, pero que no era un enemigo.

La **falta de acuerdo en torno a la Revolución en los Asuntos Militares** reforzó la tendencia a buscar cada vez menos referentes en el ámbito militar. En el Estado Mayor se concedía máxima importancia a las nuevas tecnologías de la información, a las que se veía como la base de la superioridad militar. Había especial inquietud por la obsolescencia de los arsenales, sobre todo de los sistemas navales y aéreos. Consideraban que para adaptarse al nuevo entorno estratégico y dominar todo el espectro de conflictos (*full-spectrum dominance*) era necesario disponer de un sistema de sistemas, es decir, de equipos capaces de operar en red³⁷⁹. Sin embargo, no todas las autoridades militares estaban persuadidas de la aplicación de la revolución electrónica al armamento, la logística y las comunicaciones militares. Pese al desarrollo de nuevas capacidades, entre muchos altos mandos aún predominaba la idea de que las viejas virtudes del combate eran necesarias³⁸⁰. Es más, la posesión de los últimos avances en sistemas de armas ni siquiera garantizaba el éxito en el campo de batalla, como bien lo sabían los estadounidenses por su experiencia en Vietnam³⁸¹. Si el combate cuerpo a cuerpo seguía vigente y la posibilidad de bajas no desaparecía, la necesidad de garantizar la integridad de las tropas implicaba el uso de todo el abanico de actividades militares y sistemas de armas³⁸².

En ese estado de cosas, los argumentos técnicos y estratégicos ofrecidos al Congreso para incrementar las partidas de I+D y dar paso a la producción de plataformas de nueva generación fueron desatendidos. Las controversias que suscitó el caza de superioridad aérea F-22 *Raptor*, uno de los proyectos preferidos por el Estado Mayor del Aire para reemplazar a los F-15 *Eagle*, son un claro ejemplo de esta dinámica. Durante la Guerra del Golfo Pérsico, los F-15 se habían mostrado poco eficaces en la realización de misiones aire-tierra una vez alcanzada la superioridad aérea y habían tenido que ser relegados a misiones de defensa contra una amenaza que no existía. La nueva plataforma tenía una sección transversal para radar mucho menor que la del F-15, lo que fortalecía su maniobrabilidad y capacidad de ocultación. Además, incorporaba tecnologías de tercera generación con mínima detección lo que hacía que el *Raptor* no se viera afectado por las disfunciones aerodinámicas exhibidas por anteriores equipos antirradar, como el F-117 y el bombardero B-2.³⁸³ Todo sea dicho, cada aparato F-22 costaba casi el doble que el caza al que iba a sustituir. El enorme desembolso que suponía poner en marcha su producción fue el argumento empleado por los comités de Servicios Armados para mantener vigente el programa *Eagle*, desarrollado por

³⁷⁸ *America's Place in the World II*, Pew Research Center for the People & the Press, Washington DC, 1997, pp. 1-35.

³⁷⁹ *Joint Vision 2010*, Junta de Jefes del Estado Mayor, Departamento de Defensa, Washington DC, julio de 1996. El texto completo puede consultarse en la página web del Estado Mayor: <http://www.dtic.mil/jv2010/jvpub.htm>; OWENS, Williams, "The Emerging System of Systems" *US Naval Institute Proceedings*, mayo de 1995, pp. 36-39.

³⁸⁰ OWENS, W., "Reluctant Revolutionaries", *The New Democrat*, 1 de septiembre de 1998.

³⁸¹ MURRAY, Williamson, 1994, *Op. Cit.*, pp. 70 y ss.

³⁸² NEGRI, A. y HARDT, M., *Multitud. Guerra y Democracia en la era del Imperio*, Buenos Aires, Debate, 2004, pp. 61-74

³⁸³ COSTIGAN, Michael, "El F-22 Raptor. ¿El avión caza más apropiado para el siglo XXI?", *Air & Space Power Journal* (edición en español), tercer trimestre de 2002, 16 de agosto de 2002, pp. 4-17.

Boeing en sus factorías del estado de Missouri, donde estaba empleada casi un tercio de toda su fuerza laboral.

LÍNEAS DE PRODUCCIÓN QUE PERMANECIERON ABIERTAS A PESAR DE LA REESTRUCTURACIÓN

SISTEMAS	PROGRAMA	FABRICANTE	ESTADO
Aviones	C-130 Hercules	Lockheed Martin General Motors	Marietta, GA Indiana, IN
	F-16 Falcon	Lockheed Martin Pratt & Withney General Electric	Fort Worth, TX Hartford, CT Evandale, OH
	B-2 Spirit	Northrop Grumman Boeing General Electric	Palmdale, CA Seattle, WA Evandale, OH
	E-2C Hawkeye	Northrop Grumman Westinghouse	St. Augustine, FL
	F-15 Eagle	McDonnell/ Boeing Pratt & Withney	St. Louis, MO Hartford, CT
	F/A-18C/D Hornet	McDonnell/ Boeing Northrop Grumman General Electric	St. Louis, MO Hawthorne, CA West Lynn, MA
	T-45 Goshawk	McDonnell/ Boeing	St. Louis, MO
	AV-8B Harrier	McDonnell/ Boeing	St. Louis, MO
	C-17 Globemaster	McDonnell/ Boeing Pratt & Withney	Long Beach, CA Hartford, CT
Sistemas Navales	SSN-21 Seawolf	General Dynamics	Groton, CT
	LHD Wasp	Litton/Ingalls	Pascagoula, MS
	LMSR Bob-Hope LMSR Shughart/Watson	Litton/Avondale General Dynamics-NASSCO	Avondale, LA San Diego, CA
Carros de Combate	M1A2 Abrams	General Dynamics	Lima, OH
	M88A2 Hercules	United Defense	York, PA
	M1 Grizzly	United Defense	York, PA
	M2 Bradley	United Defense	York, PA
Helicópteros	UH-60 Blackhawk	United Technologies General Electric	Stratford, CT West Lynn, MA
	V-22	Boeing Textron Bell General Motors	Philadelphia, PA Fort Worth, TX Indianapolis, IN
	OH-58D Kiowa Warrior	Textron Bell	Fort Worth, TX
	AH-64D Apache Longbow	Boeing/Hughes	Mesa, AZ

Fuente: adaptado de Sapolsky y Gholz

Al término del periodo fiscal 1993-1997, el 15% del presupuesto para compra de armamento e innovación tecnológica se había destinado a programas que el Pentágono no había solicitado, ya que se habían concebido para un entorno de seguridad donde lo que contaba era la capacidad de destrucción, y eran poco o nada funcionales para la guerra electrónica³⁸⁴. Además, de los aviones de combate F-15, fue el caso de los F-16, las versiones C y D del avión de ataque F/A-18, los submarinos de ataque *Seawolf*, los primeros prototipos de un nuevo helicóptero de artillería para el Ejército –el RAH-66 *Comanche*– concebido para derrotar a los *Hokum* soviéticos, o el cargo C-130. De este último la Fuerza Aérea había encargado sólo cinco aparatos desde 1978 y, a partir de 1991, otros trece habían sido retirados del servicio, sin que hubieran sido utilizados una sola vez. La demanda de esos sistemas justificaba la permanencia de líneas de producción cuyo futuro era bastante incierto en el contexto de la reestructuración y que, además, se localizaban en jurisdicciones electorales clave.

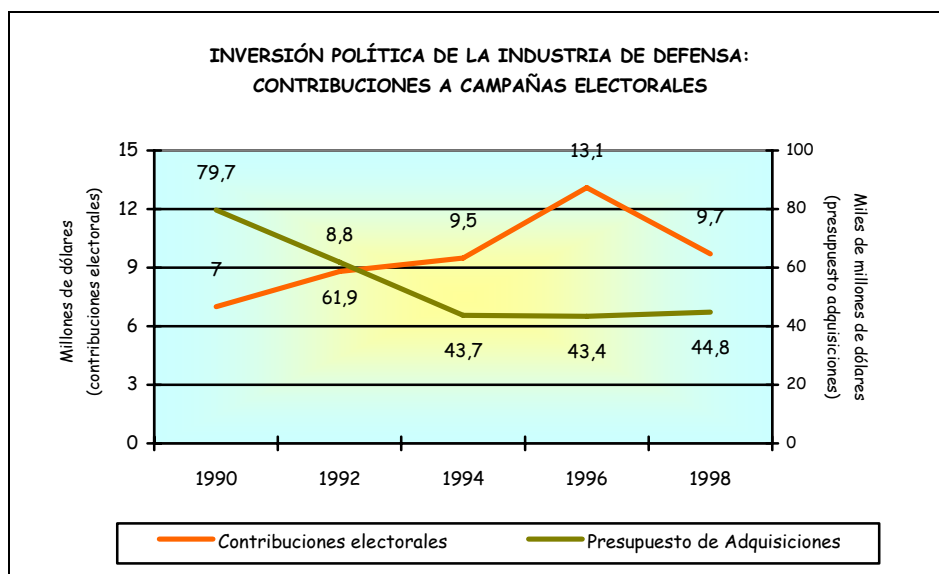
³⁸⁴ THOMPSON, Mark, *Op. Cit.*, 1995.

III. Estrategia de Comunicación

Capítulo 4

DE LOS MEDIOS POLÍTICOS A LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

La estrategia de conversión desplegada por la industria de defensa no fue el único recurso para superar el 'dividendo de la paz'. Además de los cambios en la oferta y en la estructura de la propiedad se puso en marcha una **estrategia de comunicación** que en rigor no pretendía restaurar o construir una nueva legitimidad para los fabricantes de sistemas de armas sino cambiar la percepción que la clase política y la opinión pública tenían del entorno de seguridad vigente. Tradicionalmente, y como cualquier grupo de interés organizado, la industria de defensa había echado mano de medios políticos para influir en el proceso de toma de decisiones. Durante la Guerra Fría, el lobby y las contribuciones electorales permitieron ejercer una influencia a corto plazo y prolongarla según se mantuvieran ambas prácticas, pero cuando el contexto internacional se vio sacudido por el desenlace de la confrontación entre Washington y Moscú la inversión política dejó de ser tan rentable como antes.



Fuente: National Defense Budget Estimates, Center for Responsive Politics y elaboración propia.

4.1 LA INVERSIÓN POLÍTICA EN LA POST GUERRA FRÍA

En Estados Unidos, el recurso al lobby y a las contribuciones electorales por parte de la industria de defensa ha tenido una mayor aceptación social que la que habitualmente se concede a otros grupos de interés, aunque en cualquier caso hay que situar ambas prácticas

en un contexto de legitimación más condescendiente que el europeo³⁸⁵. Ya que el principal demandante de sistemas de armas es el Gobierno, se entendía que los fabricantes militares recurrieran a instrumentos políticos para tomar parte en la configuración de la demanda o bien para aumentar sus opciones de ganar un contrato. A esa lógica, que predominó durante toda la Bipolaridad, se añadió un nuevo argumento una vez que la Guerra Fría llegó a su fin: la especificidad de los recursos humanos y técnicos exigidos a los proveedores favorecía la utilización de este tipo de herramientas por temor a la pérdida, aplazamiento o cancelación de programas en los que estaban puestas sus expectativas de beneficios³⁸⁶. No se puede discutir que estas actividades ayudaron a configurar, de una forma u otra, las características de la demanda de seguridad y la asignación de los contratos, pero no se puede pasar por alto la influencia de otras variables. En efecto, la influencia de la industria de defensa no se habría materializado si las condiciones laborales, la percepción de amenaza y el debate sobre la transformación de las Fuerzas Armadas hubieran adoptado un rumbo distinto del que tomaron en los años noventa. Ciertamente es que los proveedores del Pentágono instrumentalizaron la politización del sistema de adquisiciones, pero la industria militar no era el sector que más gastaba en lobby y donaciones electorales, y esa circunstancia se mantuvo a pesar del 'dividendo de la paz'.

Como contribuyente y lobbista el sector tenía y mantuvo un perfil limitado, algo que resulta comprensible si se tienen en cuenta las siguientes circunstancias:

a) la mayoría de los grupos bien conectados no busca introducir cambios más bien evitarlos o minimizarlos³⁸⁷; el interés de los fabricantes militares por instrumentalizar el protagonismo del Congreso en las decisiones relativas a la demanda de sistemas de armas buscaba, en última instancia, restaurar el marco de relación vigente durante la Bipolaridad.

b) llobistas, donantes y candidatos coinciden en que los aportes de dinero más que comprar votos legislativos, compran *acceso*³⁸⁸. En estas condiciones el acceso a los agentes involucrados en el proceso de toma de decisiones se convierte en un bien, por el que los grupos de interés organizados pagan en la medida en que esa inversión les da la oportunidad de abogar por un tema determinado. En el caso de la industria de defensa, sus expectativas coinciden esencialmente con el ámbito de competencias de los comités de Servicios Armados, de Inteligencia y de Asignaciones del Congreso, de manera que el

³⁸⁵ Sobre las características del espacio sociopolítico norteamericano que contribuyen a legitimar los grupos de interés, ver CIGLER, Allan y LOOMIS, Burdett, *Interest Group Politics*, Washington DC, CG Press, 1995 (4ª ed), todo en general. Ver también GREENWALD, Carole, *Group Power: Lobbying and Public Policy*, Nueva York, Preager, 1977, donde además se examinan los efectos de los grupos de interés sobre la vida política, tomando como principal referente la 'Teoría Pluralista de los Grupos de Interés' (ésta supone que en la vida pública coexisten centros contrapuesto de poder, dentro de las instituciones gubernamentales y fuera de ellas. Los grupos de presión, como representantes de los individuos, darán lugar a productos que representen la diversidad de opiniones).

³⁸⁶ GHOLZ y SAPOLSKY, *Op. Cit.*, 1999/2000, pp. 16-22.

³⁸⁷ Cfr. JOHNSTON, Michael, "Votos, dinero, y buena política en Estados Unidos", *Estudios Públicos*, nº 79, invierno de 2000, pp. 53-55.

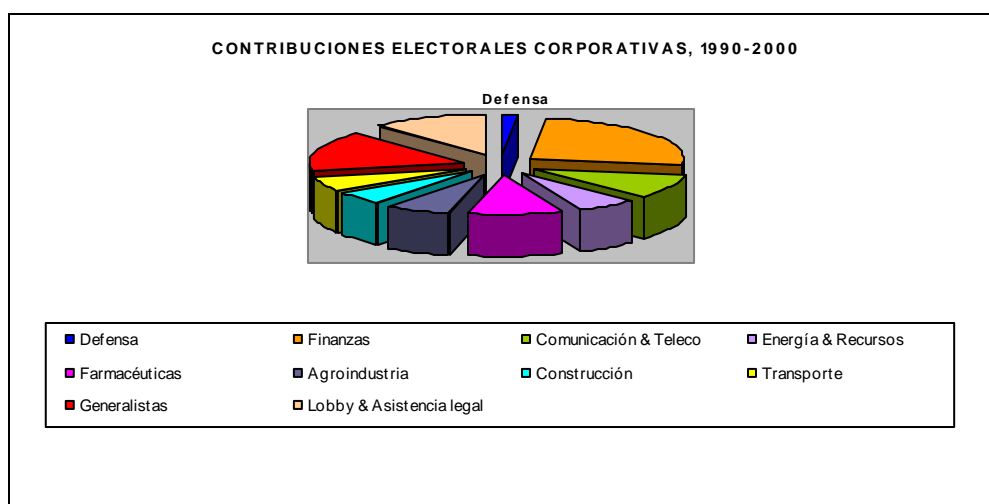
³⁸⁸ *Ibid.*, pp. 57

esfuerzo está lejos de tener el nivel de dispersión que caracteriza a otros grupos que también aportan fondos a candidatos y funcionarios elegidos.

c) las decisiones políticas están condicionadas por muchos factores e incentivos; entre los ejecutivos del sector había absoluta conciencia de que su influencia en las preferencias de los parlamentarios no dependía únicamente del volumen de la inversión política, sino también del paradigma estratégico vigente, del tipo de beneficio proporcionado por su oferta –seguridad y capacidad de proyección del liderazgo- y del nivel percibido de amenaza.

4.1.1 Contribuciones a campañas electorales

Como contribuyente electoral, los fabricantes militares se mantuvieron a mucha distancia de otros grupos de interés. Los 62 millones de dólares donados en la década de los noventa –lo que corresponde a seis ciclos electorales- contrastan con las sumas de dinero entregadas por las constructoras (181 millones) y los transportistas (201 millones), los sectores que le antecedían en la clasificación de contribuyentes corporativos. Y desde luego, con los más de 900 millones destinados por la banca, las aseguradoras y las inmobiliarias a inversión política para campañas. Los contratistas militares se situaban, de hecho, a la cola de los contribuyentes corporativos, ya que sus fondos electorales apenas representaban el 2,2% del total³⁸⁹. Desde el final de la Guerra Fría, la participación de la industria de defensa como contribuyente corporativo se contrajo, con excepción del ciclo electoral 1993-1994, aunque esa variación no le permitió recuperar los niveles que tenía al finalizar la confrontación Este-Oeste, cuando superaba ligeramente el 3% de las donaciones corporativas.



Fuente: Center for Responsive Politics y elaboración propia;

³⁸⁹ Además de las corporaciones, son contribuyentes electorales los sindicatos y otros grupos de interés sin ánimo de lucro. En esta investigación la evolución de las contribuciones electorales de la industria de defensa se establecerá en relación a los otros sectores corporativos: finanzas, agroindustria, comunicaciones y telecomunicaciones, energía y recursos naturales, construcción, transporte, lobby y asistencia legal, farmacéuticas y servicios sanitarios y compañías generalistas. Estas categorías son las mismas que ha establecido el registro de contribuyentes de la Comisión Federal de Elecciones y las que recoge en sus estadísticas sobre inversión política el Center for Responsive Politics, de donde se han recogido los datos.

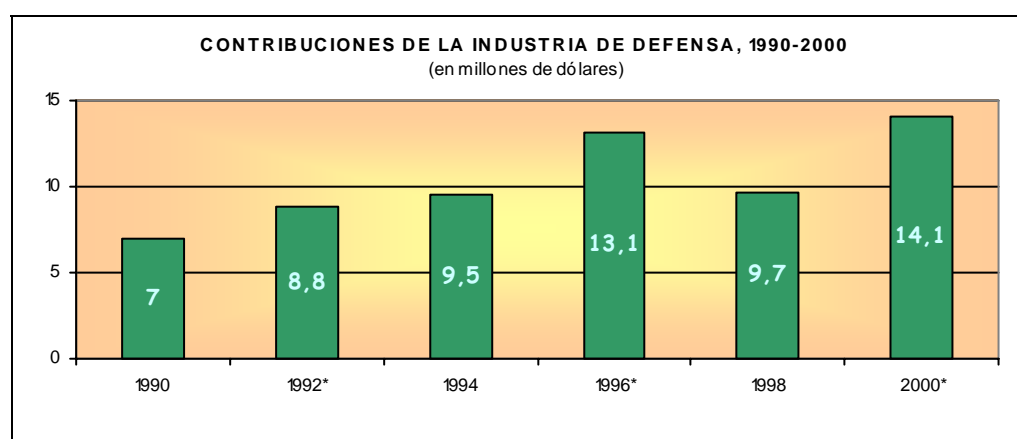
Otros sectores que presentaron una tendencia semejante fueron la agroindustria –en la que están incluidos los productores de tabaco-, los transportes y las compañías vinculadas a la producción de energía y recursos naturales, pero ninguno de ellos perdió tanta presencia como los fabricantes de sistemas de armas, que no llegaban a aportar el 1,5% de las contribuciones corporativas al cierre del ciclo electoral 1999-2000, cuando se situaron en el nivel más bajo de la post Guerra Fría.

CONTRIBUCIONES ELECTORALES CORPORATIVAS

(participación como porcentaje del total)	1990	1992	1994	1996	1998	2000	Media
Defensa	3	2,1	2,5	2,1	1,8	1,4	2,2
Construcción	5,5	5,7	5,7	5,5	6,1	5,6	5,7
Transporte	6,4	6,4	7	6,4	6,8	5,8	6,5
Energía y Recursos naturales	8,1	8,2	8	7,5	7,8	6,8	7,7
Comunicación y Telecomunicaciones	7,4	8,9	8,2	9,8	10,1	13,4	9,6
Agroindustria	9	8,9	8,9	8,3	8	6	8,1
Farmacia y Servicios sanitarios	9,4	10,5	13	11	10,9	9,7	10,8
Lobby y Asistencia legal	11,8	15	14,2	13,8	13	12,9	13,5
Generalistas	14,2	17,3	18,9	18,9	18	17,5	17,5
Finanzas	25,3	27,6	26,6	27,7	28,4	30,6	27,7
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Center for Responsive Politics y elaboración propia.

Como cabe esperar, a lo largo de seis ciclos electorales las donaciones a candidatos aumentaron en cifras absolutas. Pero, incluso en esas circunstancias, la evolución de la industria militar estuvo por debajo de la tendencia general. Si en el periodo de referencia las contribuciones corporativas se multiplicaron por más de cuatro, la variación observada en los fabricantes militares fue exactamente la mitad.

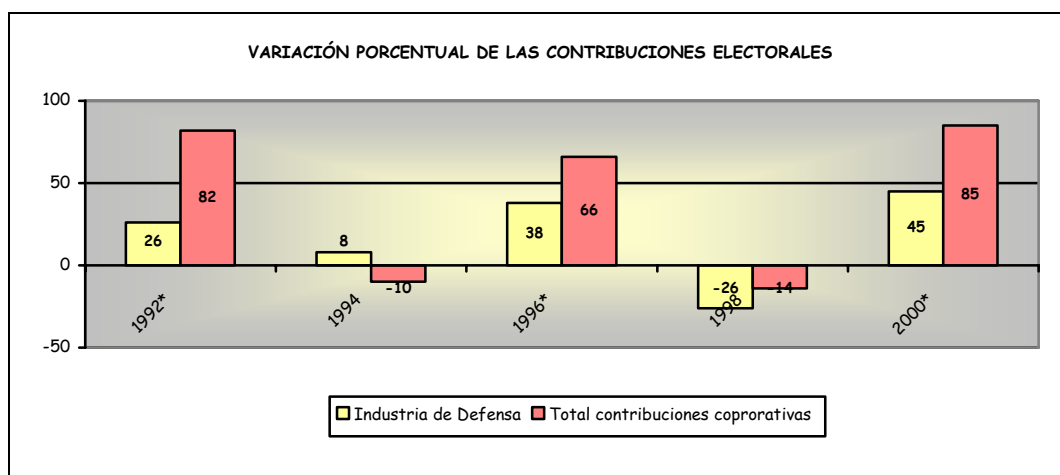


Fuente: elaboración propia y CRP, incluye elecciones generales*

Ahora bien, el ciclo electoral 1990 correspondía a comicios parlamentarios, mientras que el ciclo de 2000 incluía elecciones generales. Si el aumento de las contribuciones se calcula respecto al ciclo inmediatamente anterior, es decir respecto al de 1998 en el que únicamente se renovaba la Cámara de Representantes y un tercio del Senado, la variación

registrada por los fondos aportados por la industria militar sigue siendo menor que la variación del conjunto: el aumento es de 1,4% en el caso de los contratistas militares y de un punto más para el conjunto de las corporaciones contribuyentes.

Los índices de variación de las contribuciones revelan que el esfuerzo contribuyente no es proporcional a la influencia política de los grupos de interés. Salvo, en el ciclo 1994, el esfuerzo contribuyente de la industria militar mantiene la tendencia del conjunto del sector corporativo, aunque difiere en los ritmos: aumenta cuando van a celebrarse elecciones presidenciales, pero menos que los sectores cuyo abanico de intereses es más amplio y cuyos requerimientos se canalizan a través de una multitud de comités parlamentarios y agencias federales.



*Fuente: elaboración propia y CPR; * incluye elecciones generales*

En los comicios de *Midterm* de 1998, el gasto se contrajo más que el conjunto del sector. Esto quiere decir que para ganar influencia política, la industria de defensa tiene que hacer un esfuerzo contribuyente menor que otros grupos de interés, porque sus expectativas, en general, y su evolución financiera, en particular, dependen esencialmente de la demanda de seguridad, y en la configuración de la misma intervienen otras variables además de las estrictamente políticas.

Por otra parte, la necesidad de *comprar* el acceso frente a un menor número de agentes con poder de decisión explica que entre los cien mayores contribuyentes de la década de los noventa sólo tres hayan sido compañías identificadas con la base industrial militar, de las que una factura dos tercios de su volumen de negocios en el mercado comercial. Aunque la magnitud de la división comercial de Boeing le obliga a ampliar su cartera de contribuciones, sus vínculos con el mercado de sistemas de armas son cuantitativa y cualitativamente significativos, ya que se trata del primer fabricante de aviones del mundo y segundo proveedor del Departamento de Defensa por volumen de contratación. Por esa razón, y para efectos de esta tesis, Boeing será incluida en la categoría

defensa –y no en transportes-, pero se va a considerar un volumen de contribuciones proporcional a su facturación en ese mercado³⁹⁰.

Además de Boeing, las otras sociedades incluidas en las lista de los mayores contribuyentes electorales son Lockheed Martin y General Dynamics. La primera ocupaba el lugar 35 y el fabricante de sistemas navales y terrestres, la posición 91. Entre 1990 y 2000, las tres compañías aportaron algo más de 17 millones de dólares, lo que significa que de cada cien dólares aportados por el sector corporativo, menos de cuatro correspondían a fondos entregados por los contratistas militares.

A) Volumen de la inversión electoral por segmentos de mercado:

Aunque el Pentágono ha establecido doce segmentos de producción en el mercado militar, las estadísticas disponibles sobre lobby y contribuciones electorales suelen establecer tres grandes categorías: sistemas aeroespaciales, electrónica de defensa y otros fabricantes de bienes y servicios asociados a la defensa³⁹¹.

En los noventa, los constructores aeronáuticos y de sistemas espaciales cargaron con el mayor esfuerzo contribuyente de los proveedores militares; en el periodo de referencia aportaron 33 millones de dólares, lo que equivale el 54% de los fondos electorales, frente al 28% de los contratistas incluidos en el segmento de electrónica y al 18% de los fabricantes generalistas. No obstante, su peso como contribuyente se fue reduciendo progresivamente, al pasar del 63% al 48%, entre 1990 y 2000. En el mismo periodo, aumentó la participación de los otros dos segmentos industriales: los fabricantes generalistas duplicaron su presencia, al pasar del 12,7% al 25%, mientras que las compañías incluidas en el segmento de electrónica ganaron sólo cuatro puntos porcentuales, al subir del 23% al 27%. En valores absolutos, los tres grupos evolucionaron al alza -salvo en el ciclo 1998, en el que todos contrajeron su aportación de fondos a los candidatos- aunque como se observa en la tabla adjunta los ritmos de variación difieren notablemente.

CONTRIBUCIONES ELECTORALES POR SEGMENTO INDUSTRIAL

(cifras en millones de dólares)	1990	1992	1994	1996	1998	2000	TOTAL	Δ 1990-2000
Aeroespacial	4,5	5,4	5,2	6,9	4,7	6,7	33,4	48%
Electrónica	1,7	2,2	2,9	3,9	3,1	3,8	17,6	123%
Defensa	0,9	1,2	1,4	2,3	1,9	3,6	11,3	300%
TOTAL	7,1	8,8	9,5	13,1	9,7	14,1	62,3	100%

Fuente: elaboración propia y CRP

³⁹⁰ Las contribuciones correspondientes a los ciclos 1990, 1992, 1994 y 1996 son las efectuadas por McDonnell Douglas.

³⁹¹ En la primera categoría se incluye a los fabricantes de aviones, helicópteros y sistemas espaciales. En electrónica de defensa están incluidos también los fabricantes de misiles y las tecnologías de la información con aplicación militar. Por último, en el segmento general se sitúa a los fabricantes de sistemas navales, sistemas de combate terrestre, artillería y municiones; a los fabricantes de sistemas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, así como a las entidades privadas –corporativas o académicas- que conducen programas de I+D militar.

Para comprender esta evolución es necesario vincularla a las expectativas sobre la demanda de seguridad en cada uno de los segmentos industriales. El segmento de fabricantes aeroespaciales –categoría en la que están incluidas Lockheed Martin, Boeing y United Technologies, por ejemplo- fue el menos afectado por la reducción de los presupuestos de Adquisiciones e I+D, era la base de la capacidad de proyección de las fuerzas estadounidenses y hasta bien entrada la década de los noventa fue considerado eje de la superioridad tecnológico-militar³⁹². Luego, los dólares invertidos en contribuciones por estas compañías previsiblemente conseguirían mantener un ritmo de demanda adecuado a sus expectativas de ingreso, tanto más en el contexto de la reestructuración del mercado. Lo anterior explica que el aumento absoluto de las contribuciones haya sido sensiblemente menor que en los segmentos de defensa y electrónica, ya que a diferencia de esas categorías los fabricantes aeroespaciales no tenían que forzar un cambio significativo en los volúmenes de la demanda de sistemas de armas, más bien evitar el cierre de algunas líneas de producción.

En el segmento de electrónica de defensa -donde los principales contribuyentes son Raytheon, TRW y SAIC- las contribuciones a campañas electorales se multiplicaron por más de dos entre 1990 y 2000. Estos fabricantes acusaron más que la categoría anterior los reajustes presupuestarios, de hecho, la dotación presupuestaria para sus productos cayó entre un 10% y un 18%. Sin embargo, como buena parte de su oferta correspondía a subsistemas y componentes esenciales, la caída de la demanda del Pentágono podía compensarse con la demanda de fabricantes de sistemas finales, claro está, siempre que estos continuaran dando salida a su oferta. La necesidad de mantener un cierto nivel de demanda, aunque ya no fuera a través de una relación contractual directa con el Gobierno federal, explica que no se descartara el recurso a las donaciones electorales y que se mantuviera una tendencia de variación semejante a la del conjunto de la industria militar.

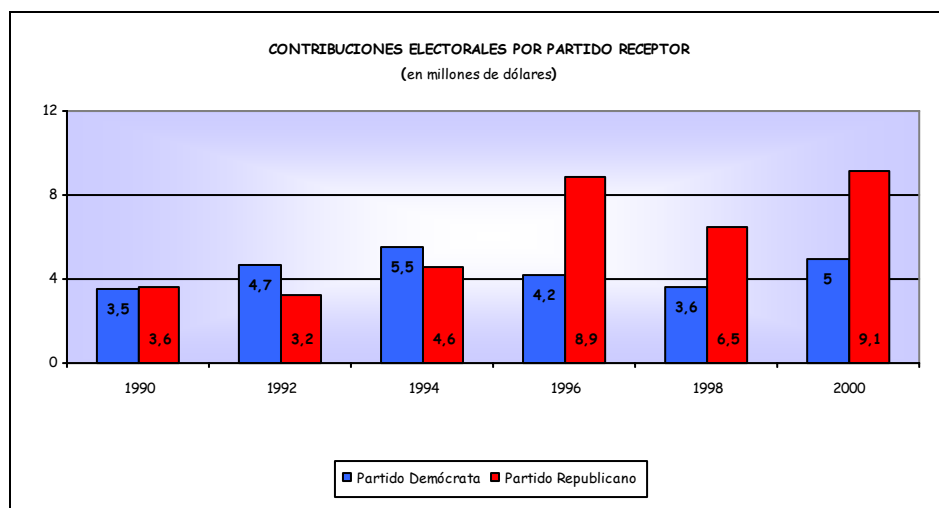
Finalmente, la categoría de otros fabricantes de bienes y servicios asociados a la defensa es la que presentó una evolución más interesante. Inicialmente, en este segmento estaban incluidos sobre todo los fabricantes de sistemas navales y terrestres, es decir, los más afectados por el reajuste de la demanda de seguridad. Tanto el *Bottom-Up Review* como la *Revisión Cuatrienal de la Defensa* contemplaban esencialmente una actualización de los equipos disponibles pero no la adquisición de nuevas plataformas, de manera que forzar un aumento de la demanda de estos sistemas a través de un aumento notable de las contribuciones electorales no habría cambiado drásticamente las prioridades de compra del Pentágono. En ese caso, ¿qué explica que en este segmento las contribuciones se hayan multiplicado por tres al cierre del ciclo electoral 2000? La respuesta está en la transformación de las Fuerzas Armadas y la nueva demanda de sistemas para conseguir el dominio informático, el dominio de precisión y la interoperatividad. Precisamente Northrop Grumman y General Dynamics –sociedades que aportan el 78% de las contribuciones de este segmento industrial- fueron las primeras compañías que ampliaron su oferta hacia los nuevos equipos requeridos por los ejércitos. Fue a finales de los noventa, después de que

³⁹² Ver epígrafe 2.1.1 de esta tesis “Presupuesto para Adquisiciones e Investigación y Desarrollo”.

las autoridades antimonopolio hubieran rechazado las fusiones con Lockheed Martin y Newport News Shipbuilding, respectivamente. Ante la perspectiva de una demanda en auge, sí parecía acertado fortalecer el acceso a los *policymakers*.

B) Contribuciones por receptor de la inversión electoral

Entre los contribuyentes corporativos la tendencia es a favorecer a los candidatos del Partido Republicano; en los noventa el *GOP* fue receptor del 56% de los fondos. La industria de defensa en general y sus segmentos en particular no son la excepción a la regla, ya que entre 1990 y 2000, los fabricantes de sistemas de armas entregaron seis de cada diez dólares a los candidatos de esa formación política. Sin embargo, es importante resaltar que en los ciclos electorales 1992 y 1994 fueron los candidatos demócratas los que recibieron la mayor parte de los fondos -hasta el 58% de las contribuciones en 1994-. Una vez que los republicanos recuperaron el control del Congreso, los contratistas militares cambiaron la tendencia contribuyente de forma notable. No sólo favorecieron más a los republicanos, sino que lo hicieron mucho más de lo que en su momento beneficiaron a los candidatos demócratas. En los ciclos 1996, 1998 y 2000, la mayoría republicana en el Legislativo y sus candidatos recibieron más de dos tercios de los fondos contribuyentes de la industria de defensa. De los quince mayores receptores de fondos militares en cada cámara, había doce republicanos en el Senado y diez en la Cámara de Representantes, aunque en esta última la lista de beneficiarios la encabezaba un congresista demócrata³⁹³.



Fuente: elaboración propia y CRP

Evidentemente, el cambio de estrategia contribuyente estuvo motivado por la nueva distribución de fuerzas políticas en el poder Legislativo. Pero no sólo se trataba de la tendencia habitual del republicanismo a destinar más recursos a la defensa nacional, sino al

³⁹³ Se trata del congresista John Murtha del 12º distrito de Pensilvania. HARTUNG, W. y CIARROCCA, M., *The Marketing of Missile Defense 1994-2000*, Arms Trade Resource Center/World Policy Institute, Washington DC, mayo de 2000. Versión en formato electrónico disponible en: <http://www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/tangled.htm#top> (noviembre de 2006).

interés de ese partido en reabrir el debate sobre la defensa antimisil. Aunque el senador Robert Dole no ganó las Presidenciales de 1996, el Congreso igualmente designó una comisión para evaluar la vulnerabilidad de Estados Unidos a un ataque con misiles. Sus conclusiones condujeron en 1999 a la aprobación del Acta de Defensa Nacional contra Misiles, que ordenaba el despliegue de un escudo protector contra cualquier ataque balístico, accidental, no autorizado o deliberado, "tan pronto como lo permitiera la tecnología disponible"³⁹⁴. Entre 1998 y 1999, el programa nacional de defensa antimisil (*National Missile Defense*, NMD) adjudicó más de 2.800 millones en contratos que favorecieron a las siguientes compañías:

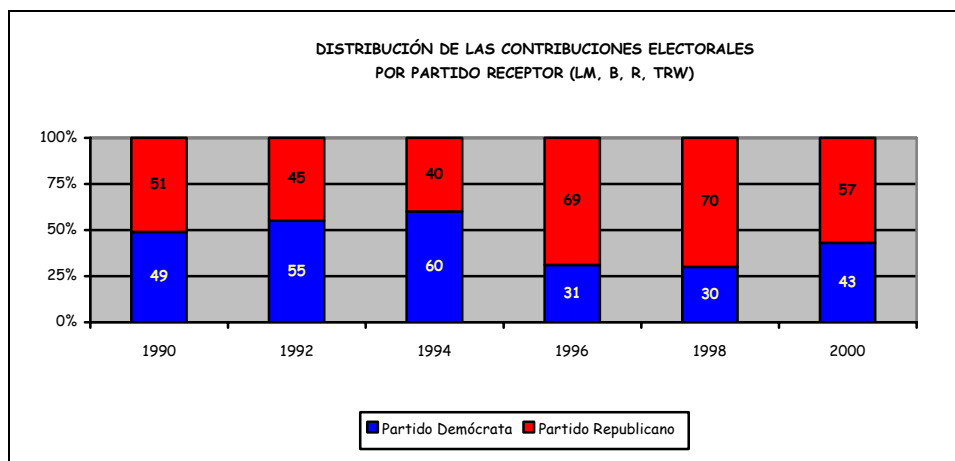
Compañía	% del total		Monto del contrato (en millones de \$)
	1998	1999	
Boeing	18,01%	28,95%	812,5
Lockheed Martin	21,59%	10,80%	617,3
TRW	12,91%	11,79%	448,7
Raytheon	9,54%	9,57%	344,3
Teledyne	3,20%	3,33%	117,2
Thermo Electron	2,50%	3,41%	103,8
Nichols Research	2,74%	3,01%	102,7
Science Applications Intl. Corp., SAIC	2,82%	1,83%	84,7
Mevatec	1,88%	2,38%	75,2
Colsa	1,62%	2,06%	64,9
Dynetics	1,21%	1,74%	51,4
Computer Science Corp., CSC	-	3,30%	49,3
TOTAL			2.872

Fuente: Arms Trade Resource Center

De momento los contratos sólo comprendían las fases de investigación, desarrollo y evaluación de los misiles interceptores, sensores y satélites de coordinación, posicionamiento y seguimiento de los proyectiles. Pero las compañías favorecidas con esos fondos veían en el NMD una fuente estable de ingresos que se mantendría en el medio y largo plazo, sobre todo si se tiene en cuenta el pobre rendimiento financiero registrado a partir de 1998³⁹⁵.

³⁹⁴ *National Missile Defense Act of 1999*, Public Law 106-38 (106th Congress), aprobada el 22 de julio de 1999. Disponible en: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=106_cong_public_laws&docid=f:publ038.106.pdf

³⁹⁵ Ver en las memorias financieras anuales de Lockheed Martin, Boeing y Raytheon la carta a los accionistas, donde las expectativas de ingresos y mejora financiera están puestas en el NMD. Todos los informes están disponibles en las páginas web de las compañías.



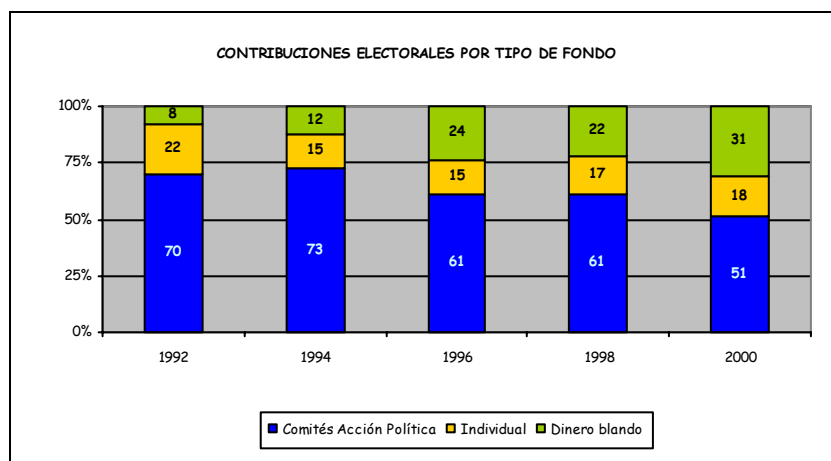
Fuente: Center for Responsive Politics

Boeing, Lockheed Martin, TRW y Raytheon, los mayores contratistas del escudo antimisil con el 77% de los fondos asignados en 1998 y 1999, eran además los mayores donantes electorales con casi un tercio de las contribuciones del sector. A partir de 1996 resulta evidente el cambio de destinatario en favor del Partido Republicano, al que en conjunto iban a entregar dos de cada tres dólares. En cualquier caso, eso no les apartaba de la tendencia general observada desde el ciclo 1995/96.

Es importante no perder de vista que la tendencia de la industria militar a reducir su participación como contribuyente corporativo se mantuvo a lo largo de los ciclos electorales 1996, 1998 y 2000. La evolución que desde el punto de vista de la distribución de los fondos tuvo lugar a partir de 1996, y que se asocia a la reactivación del escudo antimisil, confirma que el nivel percibido de amenaza es un factor que condiciona el éxito de las estrategias de influjo político, tanto o más que las cantidades de dinero invertidas por los grupos de interés para ganar acceso a los agentes encargados de formular las políticas públicas. En efecto, entre los fabricantes de sistemas de armas las donaciones a campañas siempre habían sido consideradas una inversión. En esas circunstancias, es comprensible que durante el 'dividendo de la paz' hayan gestionado ese gasto con cautela, ya que no estaban dadas las condiciones para obtener los beneficios esperados. El retorno de los conservadores *reaganianos* al Congreso ayudó a incrementar la sensación de vulnerabilidad, pero en un ámbito muy específico, que no llegó a generar cambios de fondos en el planeamiento estratégico general. De ahí que la tendencia de la industria de defensa a restringir su participación como donante corporativo se mantuviera.

C) Contribuciones electorales por canales de distribución³⁹⁶

Ya que la legislación electoral prohíbe a las corporaciones que tienen contratos con el Gobierno federal efectuar donaciones a título individual³⁹⁷, es natural que el grueso de las contribuciones de la industria de defensa se haya canalizado a través de los comités de acción política -en los noventa, dos tercios de los fondos- y que esa proporción haya estado por encima de la tendencia general -58% de las contribuciones-. Las mismas restricciones legales explican el uso más extendido del llamado 'dinero blando'³⁹⁸. En los noventa, su proporción -19%- duplicó la tendencia de los contribuyentes corporativos.



Fuente: elaboración propia y Center for Responsive Politics

Aunque la donaciones a través de los comités de partido se mantuvieron como el principal canal de distribución de fondos electorales, es importante resaltar que en menos de una década el 'dinero blando' multiplicó casi por cuatro su participación, a pesar de la obligación de declarar a la Comisión Federal de Elecciones las contribuciones efectuadas en esta categoría.

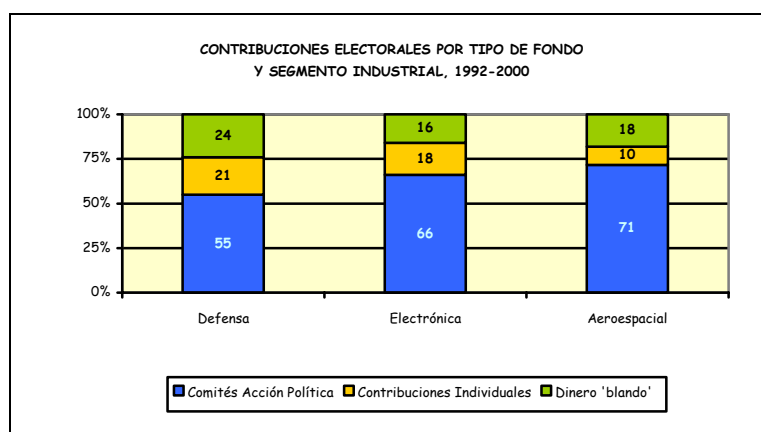
El recurso a esta fórmula por parte de los tres sectores confirma que la inversión electoral es una manera de comprar acceso al proceso decisorio más que votos. El segmento industrial más propenso a usar el dinero blando fue el de los fabricantes generalistas, es decir, el que tenía mayor necesidad de abrir un debate sobre el futuro de la demanda de seguridad. Una cuarta parte de sus contribuciones correspondía a donaciones efectuadas en 'dinero blando', es decir, fondos que únicamente se podían gastar en

³⁹⁶ La obligación de declarar el origen y las cantidades donadas como 'dinero blando' entró en vigor partir del ciclo electoral 1992, de forma que en este epígrafe se omitirán las referencias al ciclo precedente que sí ha sido incluido en los apartados previos sobre volumen de contribuciones y distribución por partidos políticos.

³⁹⁷ Los comités de acción política o comités de partido pueden donar hasta 5.000 dólares a un candidato en cada elección, pero no hay un límite global para todas las contribuciones de este tipo procedentes de una sola entidad. Sí pueden hacer contribuciones a título individual, los ejecutivos y trabajadores de esas compañías. Pueden donar hasta 2.000 dólares a un candidato en una elección y un total de 95.000 dólares a todos los candidatos, partidos y comités de acción política en un ciclo electoral.

³⁹⁸ Los fondos que no está regulado por la ley se conocen como 'dinero blando' (*soft money*) y sólo se puede gastar en actividades que no influyan en la elección de candidatos a cargos públicos nacionales, es decir, para asuntos tales como campañas de registro de votantes, costes administrativos y actividades destinadas a fortalecer a un partido, o para campañas al interior de determinados estados según las leyes de dichos estados. A partir del ciclo electoral 1991/92 fue obligatorio notificar a la Comisión de Elecciones Federales las donaciones efectuadas en esta categoría. El 'dinero blando' fue suprimido a partir del ciclo electoral 2005/06.

actividades destinadas a fortalecer a un partido político. De esta forma, se aseguraban la adhesión de la formación política en su conjunto y no sólo la de un parlamentario concreto. El sector aeroespacial, en cambio, siguió canalizando más del 70% de sus contribuciones a través de los comités de acción política, ya que su objetivo más urgente era evitar el cierre de factorías y en ese ámbito sí era más eficaz tener a un congresista o bien a un senador que se erigiera en portavoz de los intereses de las comunidades amenazadas por el cese de líneas de producción.

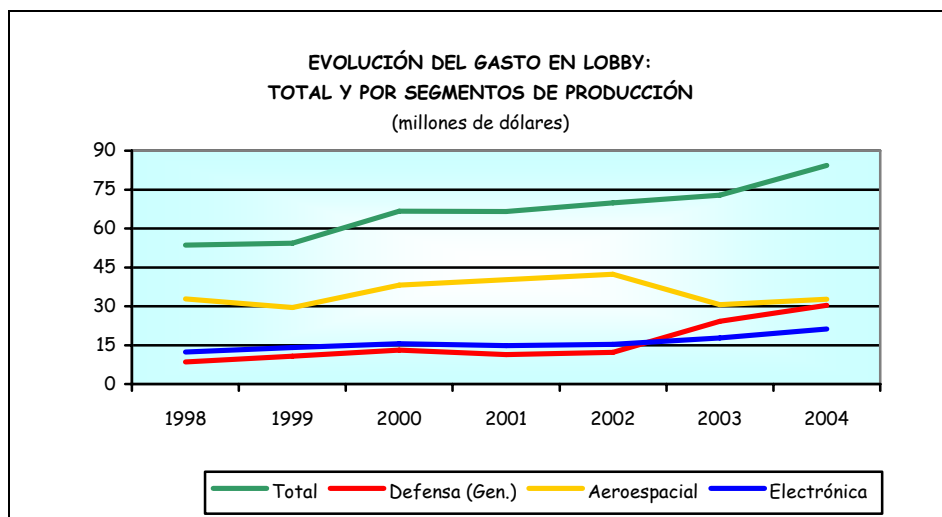


Fuente: elaboración propia y Center for Responsive Politics

4.1.2 Gasto en lobby

Debido a la ausencia de datos sistematizados referentes al gasto en lobby entre los años 1990 y 1997, en este apartado sólo se hará referencia general a las principales tendencias de esta fórmula de inversión política a partir de 1998. Aunque por supuesto no se puede hacer una comparación retrospectiva, la evolución desde entonces sí permite confirmar que la industria de defensa incrementa la inversión política cuando están dadas las condiciones para un aumento de la demanda de seguridad. De igual forma que en el epígrafe precedente, las tendencias que se van a describir sólo tendrán en cuenta el gasto efectuado por corporaciones y en consecuencia se excluirán los sindicatos y los grupos que defienden intereses ideológicos. La clasificación corporativa seguirá siendo la misma empleada en el epígrafe anterior.

En términos generales, el volumen de inversión en lobby es claramente superior a la inversión en campañas electorales. Entre 1998 y 2004, los fabricantes de sistemas de armas gastaron 384 millones de dólares en la primera actividad frente a los 56 millones que destinaron a la segunda en el mismo periodo. La diferencia puede atribuirse a que el gasto en lobby está sujeto a una regulación menos estricta y a que aumenta el número de agentes sobre los que se pretende influir: además de los comités parlamentarios se busca facilitar el acceso a las agencias federales cuyas decisiones inciden en la configuración cualitativa y cuantitativa de la demanda de seguridad.



Fuente: Center for Responsive Politics Y elaboración propia y

En segundo lugar, se mantiene la tendencia a una inversión mucho más limitada que otros sectores económicos, ya que nuevamente la industria de defensa se sitúa en los últimos lugares de la clasificación corporativa, superando únicamente los fondos aportados por el sector de la construcción y por las firmas de asesoramiento legal. Entre 1998 y 2004, los fabricantes militares aportaron el 4,5% del volumen total de inversión en lobby y en términos relativos hay que decir que su participación se mantuvo estable: siempre entre el 4% y el 5%. En cambio, sí se produjo un crecimiento significativo del gasto medido en cifras absolutas. Para el periodo de referencia, la industria militar aumentó esta inversión más de un 50% y la tendencia del crecimiento fue siempre positiva. El aumento del nivel percibido de amenaza así como la perspectiva real de un aumento del gasto en defensa -tanto por los planes de transformación como por las necesidades derivadas de la Guerra contra el Terrorismo- son factores que estimulan la inversión en lobby del mismo modo que alentaron el gasto en contribuciones electorales a partir de 1998. De esta forma crece notablemente el número de sociedades dispuestas a invertir en lobby de defensa: si en 1998 había 687 fabricantes en esta situación, seis años después más de 1500 compañías destinaban fondos a esta actividad. La tendencia de aumentos es especialmente acusada a partir de 2002.

La misma trayectoria del conjunto del sector se aprecia entre los fabricantes generalistas de equipos militares y en el segmento de electrónica de defensa que, como ya se ha explicado, eran los sectores con más perspectivas de incrementar los acuerdos comerciales con el Pentágono y otras agencias vinculadas a la seguridad nacional. El único sector que no se ajusta a esta evolución es el segmento aeroespacial, que después de exhibir un crecimiento en términos absolutos y relativos, invirtió ambas tendencias en el mismo punto en el que los fabricantes generalistas reforzaron su inversión.

(en millones de dólares)

AÑO	AEROSPAIAL	ELECTRÓNICA	GENERALISTAS	TOTAL
1998	32,8	12,3	8,5	53,6
1999	29,5	14,1	10,7	54,3
2000	38,2	15,5	13,1	66,7
2001	40,3	14,8	11,3	66,5
2002	42,4	15,3	12,2	69,9
2003	30,6	17,8	24,4	72,8
2004	32,7	21,2	30,4	84,3
TOTAL	213,8	89,8	80,2	383,8

Fuente: elaboración propia y Center for Responsive Politics

(porcentaje del total del sector defensa)

AÑO	AEROSPAIAL	ELECTRÓNICA	GENERALISTAS	TOTAL
1998	61	23	16	100
1999	54	26	20	100
2000	57	23	20	100
2001	61	22	17	100
2002	60	22	18	100
2003	42	25	33	100
2004	40	26	34	100
TOTAL	53	24	23	100

Fuente: elaboración propia y Center for Responsive Politics

- ➔ *Fabricantes aeronáuticos:* en cifras absolutas su evolución fue ascendente hasta 2003 y a partir de ese instante se registra una caída importante del gasto en lobby. Si en 1998 seis de cada diez dólares que los fabricantes militares destinaban a influir en los legisladores y funcionarios de la comunidad de seguridad nacional eran aportados por los constructores de aviones y sistemas espaciales, seis años después, aunque seguían siendo el segmento más potente sólo aportaban cuatro de cada diez.
- ➔ *Electrónica de defensa:* en términos absolutos se observa un incremento superior al 70%, aunque esto sólo se tradujo en una leve mejora de su posición relativa. En 2004, una cuarta parte del lobby efectuado por la industria de defensa correspondía a fondos procedentes de este segmento industrial.
- ➔ *Otros fabricantes de bienes y servicios de defensa:* entre 1998 y 2004 multiplicaron casi por cuatro los fondos para lobby, lo que les permitió aumentar notablemente su participación relativa. Al cierre del periodo, este segmento aportaba más de un tercio de la inversión en lobby. Aunque la

tenencia fue siempre al alza, el mayor incremento de fondos tiene lugar a partir del año fiscal 2003.

4.2 LA INDUSTRIA DE DEFENSA COMO EMISOR DE COMUNICACIÓN POLÍTICA: EL RECURSO A LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En las circunstancias anteriormente descritas, entre los ejecutivos del sector empezó a extenderse la idea de que en ausencia de amenazas bien definidas y de un paradigma estratégico consensuado habría que utilizar otro tipo de recursos para convencer al público estadounidense y, más aún, a los agentes que intervenían en la formulación de la Política de Seguridad Exterior de la necesidad de poner fin a los recortes del gasto militar. Por supuesto, no se descartaría la inversión política ya que permitía alentar un mayor protagonismo del Congreso en el proceso de adquisiciones y evitar el cierre de líneas de producción de las que el Ejecutivo quería prescindir. Pero en adelante los fabricantes de sistemas de armas iban a proyectar su influencia apoyándose también en fórmulas de comunicación persuasiva: mediante la creación de espacios de reflexión y debate sobre política de seguridad exterior se pretendía *deliberadamente* influir en las decisiones de quienes estaban legitimados política y socialmente para adoptarlas, así como en la percepción de seguridad de los norteamericanos.

No era la primera vez que se empleaban estrategias de persuasión para crear un clima favorable a incrementos sustanciales del presupuesto de defensa o bien a líneas de acción exterior que implicaban reforzar las capacidades militares. A lo largo del siglo XX, esas fórmulas de influencia estuvieron dirigidas, desde distintos frentes, a la clase política y a la opinión pública y adoptaron las características de lo que los estudios de propaganda identifican como agitación e integración³⁹⁹. Por ejemplo, en los primeros años ochenta, cuando el público y parte del estamento político eran escépticos, o incluso contrarios, al uso de la fuerza para combatir el comunismo, la Administración Reagan pudo gastar sumas sin precedentes para reforzar la defensa nacional, y lograr al mismo tiempo que casi ocho de cada diez estadounidenses estimaran que esa decisión era acertada⁴⁰⁰. En los dos primeros años de Gobierno, el presupuesto de defensa registró un aumento real superior al 10%, mientras que la partida de adquisiciones tuvo en el mismo periodo un crecimiento próximo

³⁹⁹ Se pueden recordar los esfuerzos de movilización de la opinión pública efectuados por la Liga de la Seguridad Nacional (NSL), en el contexto de la Primera Guerra Mundial, y de los comités de Defensa de América y de Lucha por la Libertad, desde el estallido de la Segunda Guerra Mundial hasta el ataque japonés a la flota de Pearl Harbour. Sobre la NSL ver WARD, Robert, "The Origins and Activities of the National Security League, 1914-1919", *The Mississippi Valley Historical Review*, vol. 47, n° 1, junio de 1960, pp. 51-65. Sobre las formaciones que combatieron la neutralidad, en los años treinta y los primeros momentos de la Segunda Guerra Mundial ver MASLAND, John, "Pressure Groups and American Foreign Policy", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 6, n° 1, primavera de 1942, pp. 115-122; DOENECKE, Justus, *War, Peace, and Democracy in Committee to Defend America by Aiding the Allies, 1940-1942*, Archives of the CDA, filmed from the holding of the Seeley G. Mudd Manuscript Library, Princeton University, 1997; y NAMIKAS, Lise, "The Committee to Defend America and the Debate between Internationalists and Isolationists, 1939-1941", *The Historian*, vol. 61, verano de 1999, pp. 843-863.

⁴⁰⁰ RIELLY, J., *Op. Cit.*, 1987, pp. 31. En 1987, el 23% de la opinión pública estadounidense era partidaria de un aumento del gasto en defensa y un 22% estaba a favor de reducirlo. Un 55% consideraba que el nivel de gasto vigente era el adecuado y, por tanto, que había que mantenerlo.

al 25%. Como se observa en la tabla adjunta, la tendencia era hacia una disminución de los gastos de personal y de los costes de operaciones y mantenimiento, pero también un aumento notable de la compra de sistemas de armas e investigación y desarrollo, sobre todo si se comparan con las cifras vigentes tras la retirada de Vietnam.

Año	Gastos de Personal & Pensiones	Operaciones & Mantenimiento	Adquisiciones & I+D	Otros gastos	TOTAL
1976	34,2%	30,1%	31,8%	3,9%	100%
1982	27,4%	29,4%	39,5%	3,7%	100%
1983	26,0%	28,3%	42,1%	3,6%	100%
1984	25,2%	27,5%	43,1%	4,2%	100%
1985	24,6%	28,1%	43,7%	3,6%	100%

Fuente: elaboración propia y National Defense Budget Estimates

Aunque en la segunda mitad de su mandato, Reagan suavizó su actitud y la retórica del 'Imperio del Mal' -lo que junto con la llegada de Mikhail Gorbachov a la Secretaría General del PCUS creó la condiciones para negociar una reducción de las armas nucleares estratégicas y un acuerdo provisional sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio- en valores absolutos el gasto militar siguió creciendo, hasta superar el 6% de la renta nacional, el registro más alto desde 1972. De hecho, fue en esos años que la industria de defensa alcanzó su máximo nivel histórico de contratación de mano de obra: 3,6 millones de empleos directos. Esa cifra correspondía al 52% de los puestos de trabajo asociados a la defensa, actividad que en 1987 generaba seis de cada cien empleos en el ámbito nacional.

Las circunstancias en las que se desarrollaba el tercer debate histórico sobre la seguridad dificultaban el planteamiento de campañas basadas en el activismo y la movilización de las bases populares, más aun si se tiene en cuenta que la actitud frente al gasto en defensa depende esencialmente del nivel percibido de amenaza. Mientras los niveles de ansiedad de la opinión pública no fueran elevados y la sensación de invulnerabilidad constituyera la norma –situación que se mantuvo hasta el 11 de Septiembre-, habría que privilegiar la visibilidad política frente a la visibilidad mediática. Pasar la página del 'dividendo de la paz' era por supuesto el objetivo más urgente, pero la meta era restaurar el vínculo entre los intereses corporativos y el interés nacional de forma que los sucesivos cambios en el Ejecutivo no afectaran la dotación de fondos al Pentágono. La Ampliación era en efecto una estrategia ofensiva, porque suponía extender el alcance del dominio hegemónico norteamericano, pero su naturaleza no era militar. Al favorecer la dimensión comercial y económica de las relaciones internacionales⁴⁰¹, así como las fuentes normativas del liderazgo, la demanda de seguridad se restringía. Luego, recuperar el *Contract State* suponía articular un nuevo paradigma de seguridad en el que por lo menos

⁴⁰¹ El peso que adquiere la política económica en la agenda de seguridad queda reflejada en la creación del Consejo Económico Nacional (*National Economic Council*) en 1993 y, más aun, en su incorporación al Consejo de Seguridad Nacional. También en la relevancia adquirida por los departamentos del Tesoro y Comercio y por la Oficina del Representante de Comercio, en detrimento del Pentágono, por las perspectivas de mercado que se abren con los países del antiguo bloque comunista.

hubiera un equilibrio entre preeminencia normativa (*auctoritas*) y preeminencia militar (*potestas*). Ahora bien, conseguir que se atendiera a unas demandas estratégicas y presupuestarias de elevado coste político requería mucho más que fortalecer la base republicana, e incluso, más que conseguir el respaldo de los demócratas conservadores. La industria de defensa tendría que ser vista por el estamento político en general y por la comunidad de seguridad nacional en particular como un actor bien situado para responder a los requerimientos diplomáticos y estratégicos de Washington. Y eso obligaba a trascender el ámbito de la movilización y a intervenir en la definición de las metas y objetivos que constituían el interés nacional.

Como ya se ha adelantado, lo que en esta investigación se identifica como **estrategia de comunicación** no apuntaba a cambiar la percepción que la clase gobernante y la opinión pública tenían de los fabricantes de sistemas de armas ni pretendía construir una nueva identidad o restaurar la imagen de la base industrial militar. Visto así, la referida estrategia no se aparta de las habituales estrategias de posicionamiento⁴⁰². El propósito era cambiar la percepción de amenaza del entorno para que los estadounidenses sintieran la necesidad de demandar más seguridad. Más concretamente, del *establishment* se esperaba conseguir la formulación de un modelo de seguridad que añadiera profundidad estratégica a la hegemonía estadounidense fortaleciendo las estructuras tradicionales de poder y los sectores económicos vinculados a la defensa. De los norteamericanos, se requería la adhesión emotiva al debate sobre la seguridad nacional cambiando su escala de valores respecto a la seguridad percibida, aumentando los niveles de ansiedad y, en definitiva, erosionando el sentimiento de invulnerabilidad surgido tras la desaparición de la Unión Soviética.

Los contratistas militares tuvieron el cuidado de no involucrarse en la ejecución operativa de la estrategia de comunicación. Para la búsqueda, y más aún para la proyección de ideas que promovían una expansión de la demanda de seguridad las corporaciones que tenían relaciones comerciales con el Pentágono se sirvieron de agentes que sin ser actores políticos en sentido estricto estaban habituados a proporcionar pautas de planificación política sobre diversas cuestiones, bien a partir de una base académica bien a partir de una base ideológica y, cada más, a partir de una síntesis de ambas. Respaldados por la contundencia de su discurso y por el rigor metodológico que inicialmente caracteriza su labor académica, los **centros de investigación y análisis de políticas públicas** (*think tanks*) confirieron una base científica a los requerimientos estratégicos y presupuestarios del sector⁴⁰³. A esos efectos, los también llamados grupos de discusión política, institutos

⁴⁰² La noción de posicionamiento se usa habitualmente en el marketing y en general puede entenderse como el lugar que ocupa un producto o servicio en la mente de los consumidores. Fue acuñado en 1969 por Jack Trout. Sobre su definición y aplicaciones ver TROUT, J., "Positioning is a Game People Play in Today's Me-Too Market Place", *Industrial Marketing*, vol. 54, nº 6, junio de 1969, pp. 51-55. Una estrategia de posicionamiento consiste en definir la imagen de una empresa, marca o producto de manera que el público-objetivo sea capaz de distinguir y apreciar las características que le distinguen de la competencia. Ver también, STANTON, William, et al., *Fundamentos de Marketing*, México, McGraw Hill, 2004 (13ª edición), pp. 170-244.

⁴⁰³ Sobre el potencial propagandístico de las Ciencias Sociales y su aplicación práctica a algunas decisiones de Política Exterior durante la Guerra Fría, véase GIBBS, David, "Social Science as

independientes de políticas públicas, organizaciones de planificación política o centros de investigación sin más⁴⁰⁴ manejaron un amplio abanico de argumentos que desde distintas matrices –conservadora, realista y liberal-⁴⁰⁵ apuntaban a una expansión de la demanda de seguridad. Por supuesto estaba muy presente la preocupación por el estado de la base industrial militar norteamericana en la post Guerra Fría, así como el debate sobre la suficiencia del gasto militar y sus efectos sobre la economía y las capacidades de las Fuerzas Armadas. Pero también, se profundizó en la investigación y en la apertura de espacios de discusión sobre las siguientes cuestiones: (a) la definición de los nuevos desafíos, regiones de importancia mayor para la seguridad y el tipo de liderazgo que Washington quería ejercer; (b) la definición de las nuevas amenazas a la seguridad, desde el terrorismo transnacional a la proliferación de armas de destrucción masiva, pasando por la emergencia de *rogue states* y otras fuentes de amenazas no convencionales; (c) la defensa antimisil; (d) la transformación de las fuerzas armadas; (e) la ampliación de la OTAN a Europa del Este; y (f) el futuro de la Alianza Atlántica, especialmente lo relacionado con la brecha tecnológico-militar entre Estados Unidos y el resto de sus miembros.

4.2.1 Los centros de investigación de políticas públicas en el espacio político estadounidense

Los centros de investigación y análisis de políticas públicas son una parte informal, pero no menos real, del proceso de elaboración de las políticas gubernamentales. Operan como una auténtica burocracia externa que pone al servicio de la Administración toda su infraestructura académica, y su capacidad para comprimir el proceso político les convierte en un apoyo fundamental para los agentes gubernamentales. Desde la búsqueda de información o la propuesta de iniciativas políticas (función de generación de ideas) hasta el control de la eficacia y el cumplimiento de objetivos de una política pública específica (función de evaluación), pasando por la interpretación de las decisiones para los medios de comunicación (función de difusión), lo que a su vez facilita la comprensión pública de las iniciativas y el apoyo a las mismas (función de configuración de la opinión pública), la influencia de los *think tanks* en el diseño y ejecución de la Política de Seguridad Exterior es reconocida como una de las más relevantes⁴⁰⁶.

Los principales estudios sobre la materia coinciden en que la organización del espacio sociopolítico norteamericano es especialmente favorable al surgimiento de organizaciones de investigación y planificación política y, más aún, a una activa participación de las mismas en el proceso de toma de decisiones⁴⁰⁷. Y aunque a estas alturas se trata de

Propaganda? International Relations and the Question of Political Bias", *International Studies Perspectives*, vol. 2, nº 4, 2001, pp. 417-427.

⁴⁰⁴ STONE, Diane, *Capturing the Political Imagination. Think Tanks and the Policy Process*, Portland, Frank Cass, 1996, p. 9-26.

⁴⁰⁵ Sobre los términos en que se llevó a cabo el debate político y académico sobre un paradigma de seguridad para la post Guerra Fría véanse los epígrafes 1.1 y 1.3 de esta tesis.

⁴⁰⁶ ALGER, C., 1962; BROWN, E. y SNOW, D., 1994; HAASS, R., 2002; PALACIO DE OTEYZA, V., 2003; ; SHOUP L., y MINTER, W., 1977; PARMAAR, I., 1995; SANTORO, C., 1992.

⁴⁰⁷ ABELSON, D. "Do Think Tanks Matter? Opportunities, Limits, and Constrains in Canada and the Unites States", *Global Society*, vol. 14, nº 2, 2000, pp. 213-236; GELLNER, Winard, "The Politics of Policy.

un fenómeno global, su crecimiento y su significación no pueden entenderse sin tener en cuenta el funcionamiento de la democracia estadounidense⁴⁰⁸. En un contexto de descentralización del poder⁴⁰⁹ y de fragmentación orgánica de los partidos políticos, ayudan a casar la oferta política con las demandas sociales, favoreciendo la eficacia del sistema y alimentando la percepción de que pueden hacer lo que las burocracias gubernamentales no pueden. En ese sentido, cabe destacar su mayor capacidad para encauzar el debate político, para elaborar posturas comunes frente a determinados temas y hasta para reunir y hacer participar en el proceso de creación de las políticas públicas a aquellos grupos interesados en hacerlo⁴¹⁰. Más recientemente, la creciente complejidad e interrelación de los problemas gubernamentales así como la tendencia a nombrar políticos para cargos de gestión pública han aumentado su impacto en el desarrollo del proceso político⁴¹¹.

El consenso se disuelve a la hora de establecer el número de centros de investigación política que operan actualmente en Estados Unidos, lo que está relacionado con la ausencia de una definición satisfactoria para el conjunto de la comunidad académica⁴¹². De hecho, la extendidísima noción de *think tank* tiene un origen ambiguo⁴¹³ y no es una denominación bien acogida por aquellas organizaciones que han hecho de la generación de conocimiento su principal objetivo⁴¹⁴. Aunque la búsqueda de una definición está fuera de los objetivos de esta tesis, sí parece acertada una aproximación cuantitativa al fenómeno. La contabilidad más reciente, elaborada por Lynn Hellbust en 2007, establece en 1106 el número de instituciones orientadas a la investigación y al análisis político, sin ánimo de lucro, intelectual y políticamente independientes y con vocación de influir en la opinión pública y en las preferencias de los agentes encargados de formular las políticas gubernamentales⁴¹⁵. Hellebust no incluye los centros asociados a otras instituciones universitarias. A principios de los noventa, McGann había calculado que existían entre 1200 y 1400 organizaciones de investigación y planificación política de ámbito nacional y estatal,

'Political Think Tanks' and Their Markets in the US Institutional Environment", *Presidential Studies Quarterly*, vol. 25, nº 3, verano de 1995, pp. 497-510; McGANN, James, "Think Tanks and the Transnationalization of Foreign Policy", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, nº 3, noviembre de, 2002; y STONE, *Op. Cit.* 1996, pp. 38-52.

⁴⁰⁸ RICCI, David, *The Transformation of American Politics: the New Washington and the Rise of Think Tanks*, New Haven, Yale University Press, 1993, pp. 149-180.

⁴⁰⁹ Son muchas las características del sistema político estadounidense que promueven la descentralización del poder. Cuatro de las más importantes están integradas en la Constitución: el federalismo, la división de poderes, un Congreso bicameral y los sistemas electorales -uno para elegir al presidente y otro para elegir a los miembros del Congreso-. JANDA, Kenneth, "Pluralism and Democracy", *Society & Values*, junio de 2006, pp. 12.

⁴¹⁰ McGANN, J., *Op. Cit.*, 2002, pp. 19-22.

⁴¹¹ XIFRA, Jordi, "Los *think tanks* y *advocacy tanks* como actores de la comunicación política", *Anàlisi. Quaderns de Comunicació y Cultura*, vol. 32, 2005, pp. 76.

⁴¹² Sobre las dificultades para establecer una definición consensuada ver, RICCI, David, *Op. Cit.*, 1993, pp. 21, 182 y 208; y STONE, Diane, "From Old Guard to New Partisans: Think Tanks in Transition", *Australian Journal of Political Science*, vol. 26, 1991, pp. 197-215; y DENHAM y GARNETT, "The Nature and Impact of Think Tanks in Contemporary Britain", *Contemporary British History*, vol. 10, nº 1, pp. 43-61.

⁴¹³ Todo indica que el término *think tank* surgió en el marco de la Segunda Guerra Mundial para referirse a los centros que realizaban proyectos de I+D militar. SMITH, James, *Op. Cit.*, 1991, pp. xiii y xiv.

⁴¹⁴ DICKSON, Paul, *Think Tanks*, Nueva York, Atheneum, 1972, pp. 27; y STONE, Diane, *Op. Cit.*, 1996, pp. 9. Dos de los centros que rechazan la denominación de *think tank* son el Instituto Aspen y el Progressive Policy Institute.

⁴¹⁵ HELLEBUST, Lynn (ed), *Think Tank Explosion. Growth of the Independent Think Tanks in the United States*, Topeka, Government Research Service, 2007.

cifra que coincide con las estimaciones de Abelson y Smith en trabajos muchos más recientes⁴¹⁶.

A) Origen y trayectoria histórica

Aunque en los últimos años las organizaciones de planificación e investigación política se han convertido en una realidad global⁴¹⁷, no se puede discutir que se trata de un fenómeno típicamente estadounidense, y de hecho es en Estados Unidos donde tienen el mayor impacto en la formulación de las políticas públicas. La evolución histórica de los *think tanks* discurre paralela a la trayectoria estadounidense de los últimos cien años, de modo que en ella han influido tanto los desarrollos internos como los cambios geopolíticos que han repercutido en el liderazgo internacional de Washington. Las sucesivas generaciones están marcadas por cuatro periodos de enfrentamiento o división, y en cada una de ellas ha habido un puñado de organizaciones que han ejercido de referente estratégico y funcional para aquellos centros surgidos en ese paréntesis temporal⁴¹⁸.

La **primera generación** (1910-1945) estuvo inspirada por un mandato muy preciso: identificar con antelación las principales cuestiones de interés público y proporcionar a la Administración apoyo imparcial y relevante desde el punto de vista del diseño de las políticas gubernamentales. Fue, sin duda, el grupo de organizaciones que desarrolló un enfoque académico más puro, porque sus especialistas no estaban motivados por el deseo de influir directamente en el proceso de toma de decisiones, más bien por el interés de informar a los responsables de adoptar dichas decisiones y al público en general de las consecuencias eventuales de una serie de opciones de política doméstica y exterior, y de este modo mejorar el proceso y el contenido de las políticas públicas. Esa voluntad explica el cuidado que pusieron en preservar su independencia intelectual e institucional, planteando sus investigaciones con exactitud e imparcialidad. Los acontecimientos que marcaron su trayectoria fueron la Primera Guerra Mundial y la negativa del Congreso a que el país ingresara en la Sociedad de Naciones. En el marco del segundo debate histórico sobre la seguridad nacional, hasta las organizaciones que inicialmente se habían concentrado en la política interna social y económica alimentaron la llama del internacionalismo, esforzándose por crear y mantener una clase política y un electorado informado sobre una participación más activa de Estados Unidos en los asuntos internacionales. Entre los centros de investigación política que surgieron en estos años cabe destacar la Fundación Carnegie para la Paz Internacional (1910), el Consejo de Relaciones Exteriores (1921), y el Instituto de Investigación Gubernamental (1916), que años más tarde se convertiría en la Institución Brookings (1927).

El inicio de la Guerra Fría creó las condiciones para el surgimiento de una **segunda generación** de *think tanks*: los centros de investigación política financiados por el Gobierno

⁴¹⁶ SMITH, James, *Op. Cit.* 1991, pp. 26 y ABELSON, Donald, *Op. Cit.*, 2000, pp. 213-236.

⁴¹⁷ Al respecto ver, STONE, Diane, DENHAM, Andrew y GARNETT, Mark, *Think Tanks Across Nations. A comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press, 1998; y STONE, Diane, "Think Tanks Across Nations: The New Networks of Knowledge", *NIRA Review*, vol. 7, nº 1, invierno de 2000, 35-38.

⁴¹⁸ McGANN, *Op. Cit.*, 1992, pp. 733.

federal. La necesidad urgente de contar con asesoría técnica en una amplia variedad de temas -desde cuestiones tecnológicas hasta la planificación de las operaciones militares- para formular una Política de Seguridad Nacional coherente está en el origen de estas nuevas instituciones. El primer centro surgido en este periodo, que se extendió hasta los primeros años sesenta, fue RAND Corporation. Fundada en 1948 a partir de un acuerdo contractual entre la Fuerza Aérea y Douglas Aircraft⁴¹⁹, RAND sentó las bases de un nuevo modelo de instituciones de investigación política, más atentas a los requerimientos inmediatos de los *policymakers* y con una perspectiva de análisis más política que académica, aunque sin descuidar por ello el apego al rigor metodológico. Estos centros desarrollaban programas de investigación encargados por departamentos o agencias de la Administración, de manera que era financiados por el Gobierno federal, pero estaban constituidos como organizaciones privadas no lucrativas. Además de RAND pertenecen a este grupo el Instituto de Investigación de Política Exterior (FPRI, 1955), el Instituto de Análisis de la Defensa (IDA, 1956), el Instituto Hudson (1961) y el Centro Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, 1962), entre otros⁴²⁰.

A partir de la década de los sesenta, las relaciones internacionales pierden relevancia en la agenda política y el gasto federal para investigaciones sobre seguridad y defensa se contrae. En el contexto de lo que el presidente Lyndon Johnson denominó 'guerra contra la pobreza', se privilegió a los centros interesados en las cuestiones domésticas, sobre todo, aquéllos que se dedicaban a buscar soluciones a los problemas sociales que se derivaban de un índice de pobreza próximo al 20%⁴²¹. Ese era el caso del Instituto de Investigación sobre la Pobreza (1966), el Urban Institute (1968) y el Centro de Estudios Políticos y Económicos (1970), por mencionar algunos de los casi treinta *think tanks* que responden a este perfil. Desde el punto de vista del enfoque investigador, adoptaron la metodología de sus inmediatos antecesores, es decir, se decantaron por el análisis político, y dado que la

⁴¹⁹ El acuerdo con Douglas Aircraft se formalizó en octubre de 1945 y su objetivo era prolongar el marco de colaboración científica entre la USAF y el sector civil que se había creado durante la Segunda Guerra Mundial. En 1948, el fabricante de aviones accedió a retirarse del proyecto para convertir a RAND en una sociedad sin ánimo de lucro. Sobre la historia de esta organización desde sus inicios hasta los años noventa véase: WILSON, James, *50th Project Air Force, 1946-1996*, RAND Corporation, Santa Monica, 1996. Ver también SMITH, Bruce, *The RAND Corporation: Case Study of a Non Profit Advisory Corporation*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1966.

⁴²⁰ Para una extensa relación de los centros fundados durante la segunda generación, ver, McGANN, *Op. Cit.*, 1992, pp. 739-40.

⁴²¹ Se conoce como 'guerra contra la pobreza' (*War on Poverty*) la ofensiva anunciada por el presidente Lyndon Johnson en el Discurso del Estado de la Unión de 1964 para hacer frente a los efectos derivados de un índice de pobreza próximo al 20% (36 millones de estadounidenses). Un paquete de medidas legislativas fue presentado dos meses más tarde ante el Congreso y permitió la aprobación del Acta de Oportunidad Económica (*Economic Opportunity Act of 1964*) y el Acta de Seguridad Social (*Social Security Act of 1965*). A pesar de las críticas, en la década siguiente la tasa cayó casi diez punto y desde entonces se ha mantenido entre el 11% (1973) y el 15% (1983). Las últimas estadísticas disponibles indican que está en el 12,6% (37 millones de pobres). Ver, *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2005*, Oficina del Censo, Washington DC, 2005 (hay disponibles estadísticas históricas). Ver también, "Proposal for a Nationwide War on the Sources of Poverty", *Papers of US Presidents, Lyndon B. Johnson, 1963-1964*, Oficina de Publicaciones del Gobierno, Washington DC, 1965, pp. 375-380; y GRIER, Peter y JONSSON, Patrik, "In War on Poverty, Early Gains and a Long Stalemate", *Christian Science Monitor*, 9 de enero de 2004.

mayoría trabajaba sobre la base de contratos con agencias federales muchos autores los incluyen en la segunda generación⁴²².

Los orígenes de la **tercera generación** (1973-1989) están vinculados estrechamente a la 'guerra de las ideas', periodo en el que se ha producido el mayor incremento de instituciones de investigación política. En un mercado de ideas que se expandía a ritmos nunca vistos⁴²³ y en el que se desató una fuerte disputa por fondos, expertos e influencia, los centros dedicados a la promoción de una causa (*advocacy tank*) impusieron nuevas fórmulas de acceso a la clase política, con el objetivo expreso de intervenir en el diseño de la agenda de la Administración⁴²⁴. Para ellos la investigación sólo era la mitad del trabajo. La oportunidad (*timing*) y la presentación (*packaging*) se añadieron como elementos esenciales en la elaboración y difusión de los mensajes, y ambas cualidades estaban más vinculadas a técnicas de persuasión –tanto si se trata de relaciones públicas⁴²⁵ como de comercialización– que a la pureza de los enfoques metodológicos⁴²⁶. Los también llamados *think tanks* 'de defensa' desarrollaron fórmulas de proyección política y sobre todo pública que las generaciones previas habían desestimado⁴²⁷, y que les llevó a cambiar rotundamente la naturaleza y función de estas instituciones: la visibilidad mediática⁴²⁸. La Fundación Heritage, la primera organización que reconoció dedicarse al marketing de ideas⁴²⁹, lideró el ascenso de los nuevos centros de investigación y análisis de políticas públicas. Gran parte de ellos contó con el respaldo financiero de entidades de beneficencia conservadoras, que hasta entonces se habían abstenido de donar fondos para la investigación, pero que a partir de entonces se convirtieron en un activo respaldo⁴³⁰.

⁴²² La única excepción es James McGann que los considera una generación a parte por el enfoque doméstico de sus investigaciones y por el impacto que tuvo la 'guerra contra la pobreza' en su desarrollo. Ver. McGANN, *Op. Cit.* 1992.

⁴²³ Las estimaciones sobre el crecimiento del número de *think tanks* a partir de los años setenta son divergentes, pero en cualquier caso dejan constancia del auge notable que tuvo lugar a raíz de la 'guerra de las ideas'. Hellebust (2007) estima que en treinta años la cifra se multiplicó casi por cuatro, al pasar de 161 a 602 centros. Rich (2004) hace un cálculo más contenido y cree que en esos años el número de *think tanks* se triplicó, pasando de 70 a más de 200. La estimación más modesta es la de McGann (1992), para quien el aumento fue del 100%, hasta los 115 centros.

⁴²⁴ En palabras de Burton Pines, vicepresidente *senior* de la Fundación Heritage a mediados de los ochenta: "No estamos aquí para ser un comité de sabios. Venimos con ideas, y proporcionamos la investigación y el análisis a gente que consideramos la más apta para defender esas ideas en el ámbito de la política". EASTERBROOK, Gregg "Ideas Move Nations" *Atlantic Monthly*, vol. 259, nº 1, enero de 1986. Disponible versión electrónica: <http://www.theatlantic.com/politics/polibig/eastidea.htm>.

⁴²⁵ En ese sentido, Xifra destaca que la defensa de los intereses es uno de los componentes estructurales de las relaciones públicas y que, por tanto, el concepto de *advocacy tank* demuestra la función cada vez más intrínseca de las relaciones públicas en la actividad de estas organizaciones. XIFRA, 2005, pp. 81.

⁴²⁶ McGANN, James, *The Competition for Dollars, Scholars, and Influence in the Public Policy Research Institutes*, Lanham, University Press of America, 1995, pp. 131. Ver también RUTHERFORD, Anthony, *Endless Propaganda: The Advertising of Public Goods*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

⁴²⁷ STONE, D., *Op. Cit.*, 1996, pp. 26; y HAASS, R., "Think Tanks and US Foreign Policy: A Policymaker's Perspective", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, nº 3, noviembre de 2002, pp. 6.

⁴²⁸ RICH, A., *Ideas versus Expertise: Think Tanks and the Organizations of Information in American Policymaking*, ponencia presentada en el encuentro anual de la American Political Science Association, Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, 31 de agosto de 2006, pp. 2-5. Versión electrónica: http://www.allacademic.com/meta/p152817_index.html.

⁴²⁹ Otros centros de investigación conservadores que conceden gran importancia a la proyección pública de su quehacer rehuyen, sin embargo, su condición de estrategias del marketing, por ejemplo, el American Enterprise Institute. Cfr. XIFRA, Jordi, *Op. Cit.*, 2005, pp. 86.

⁴³⁰ El hito que marca el punto de partida de la 'guerra de las ideas' es la redacción del Memorando Powell en el invierno de 1971. En la carta que el entonces presidente de la Cámara de Comercio y futuro juez del Tribunal Supremo, Lewis Powell, hizo llegar a los principales hombres de negocio norteamericanos se daban las orientaciones básicas para una estrategia de propaganda que se ajusta a los esquemas

Algunos autores empiezan a considerar la existencia de una **cuarta generación** que estaría en pleno desarrollo⁴³¹. Habría empezado a tomar cuerpo tras el desenlace de la confrontación Este-Oeste y estaría marcada por acontecimientos como la búsqueda de una estrategia para la post Guerra Fría, la revolución republicana y, naturalmente, la Guerra contra el Terrorismo. Los centros surgidos en este periodo responderían a dos perfiles. Por una parte están los centros de apoyo a un legado (i.e. Centro Nixon para la Paz y la Libertad y el Centro Internacional Woodrow Wilson) cuyo objetivo es prolongar la herencia política o los valores que inspiraron la trayectoria de figuras relevantes para la sociedad norteamericana. Por lo mismo, no hay una vocación tan clara de intervenir en la configuración de la agenda institucional del Gobierno, aunque sí en las etapas posteriores de ejecución y evaluación de las políticas públicas, y están más dispuestos a mantener una base investigadora y docente.

En segundo lugar, están lo que Abelson y Landers denominan *vanity centers*, para referirse a instituciones de investigación política que presumen de más autoridad que otros grupos en la defensa de determinadas causas, lo que termina denotando cierta arrogancia en el discurso empleado⁴³². Están guiados por la convicción de que hay verdades permanentes y experiencias trascendentes que deben sustentar el juego político. Así, la misión de estos *think tanks* es trasladar al debate político y a la agenda pública esas verdades y experiencias para garantizar que prevalecerán⁴³³. En esta categoría podríamos incluir al Centro para Política de Seguridad (1989) y al Proyecto para un Nuevo Siglo Americano (1997). El enfoque estratégico es muy similar al de los centros de tercera generación, es decir, se concede tanta importancia a la visibilidad mediática como al acceso político, de manera que el marketing de ideas, las técnicas de movilización de las bases populares y el establecimiento de coaliciones en la defensa de sus causas se complementa con una base investigadora cuya relevancia en la consecución de los objetivos puede variar, pero que nunca es demasiado extensa.

B) Tipos de centros de investigación y planificación política

Aunque la existencia de distintas generaciones revela una evolución de los centros de investigación política desde el punto de vista estructural y funcional, los que operan hoy en día responden a tres grandes modelos: los centros de investigación política, los centros de análisis político y los centros para la promoción de una causa.

clásicos de la integración. Se hablaba de "una acción que debe extenderse por un periodo indefinido de varios años, apoyada por importantes medios financieros". También, se reconocía que para establecer una hegemonía duradera en la política y la sociedad estadounidenses era fundamental contar con centros de investigación política, ya que mediante la publicación de artículos, libros y periódicos era posible contrarrestar a largo plazo la influencia de la intelectualidad progresista. Ver POWELL, Lewis F. "Attack on American Free Enterprise System", 23 de agosto de 1971. Disponible en <http://www.mediatransparency.org/storyprinterfriendly.php?storyID=22> (14 de febrero de 2006).

⁴³¹ ABELSON, "Think Tanks and US Foreign Policy", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, nº 3, noviembre de 2002, pp. 11-15; RICH, *Op. Cit.*, 2004, pp. 29 y ss; WEAVER, Kent, *Op. Cit.*, 1989, pp. 563-578.

⁴³² ABELSON, *Op. Cit.* 2000, pp. 221-223; y LANDERS, Robert, "Think Tanks: The New Partisans?", *Congressional Quarterly's Editorial Research Reports*, vol. 1, nº 23, 1986, pp. 455-472.

⁴³³ SMITH, James, "Think Tanks and the Politics of Ideas", en COLANDER, D. y COATES, A. *The Spread of Economics Ideas*, Nueva York, Cambridge University Press, 1989, pp. 192.

B.1 Centros de investigación política

✦ destacan por la pureza de su enfoque académico y el apego al rigor metodológico. Por lo mismo es habitual que sus expertos tengan una sólida formación de postgrado orientada a la investigación

✦ se conciben a sí mismos (a) como espacios para ‘investigadores de lo público’, es decir, para individuos que desean investigar sobre cuestiones de interés general y con vocación de respaldar a los agentes que formulan las políticas gubernamentales con información oportuna y objetiva; y (b) como espacios para quienes están dispuestos a movilizar a determinados sectores o grupos y procurarles un mejor acceso a la clase política, siempre a través de la investigación

✦ su vocación de influencia política es a largo plazo, es decir, al identificar los principales temas de interés público procuran hacerlo desde una perspectiva estructural, señalando causas, efectos, actores involucrados y posibles soluciones

✦ hay un especial interés por resaltar su independencia intelectual e ideológica, lo que se traduce en la búsqueda de conclusiones que informen la toma de decisiones

✦ el énfasis en el rigor académico se convierte en un elemento disfuncional cuando resta consistencia política al resultado de las investigaciones, ya que puede conducir a una pérdida de interés por parte de la clase política, afectando la capacidad de estos *think tanks* para respaldar el proceso de formulación de políticas públicas

✦ desde el punto de vista de la proyección de su influencia, el objetivo de estos centros es participar en la fase de formulación, puesta en marcha y aplicación de las políticas gubernamentales, lo que obliga a estar en estrecho contacto con los *policymakers* o, lo que es igual, a prestar especial atención a su visibilidad política. En cambio, la proyección pública de su influencia no está tan desarrollada

✦ de ahí que el principal canal de difusión de sus investigaciones esté constituido por libros y monográficos

✦ la financiación procede de fundaciones privadas, corporaciones y personas individuales, que reciben a cambio una serie de ventajas fiscales. Están abiertos a recibir ayudas públicas para la investigación, aunque esos fondos son cada vez más limitados

B.2 Centros de análisis político

- ✦ privilegian un enfoque político, más abierto a los requerimientos inmediatos de quienes formulan las políticas públicas. Sin embargo, mantienen el apego al rigor de la metodología, de manera que mantienen una sólida orientación investigadora
- ✦ se conciben a sí mismos como espacios para ‘investigadores de lo público’ y con vocación de respaldar a la clase política y a la burocracia con información oportuna y objetiva
- ✦ aunque están constituidos como organizaciones privadas, la principal fuente de financiación es la Administración pública con la que establecen una relación cliente-proveedor.
- ✦ estrechamente relacionado con lo anterior, es habitual que exista una vinculación especial con una agencia gubernamental concreta, sin perjuicio de que se pueda investigar para otras entidades públicas o privadas
- ✦ la visibilidad política se impone a la visibilidad mediática, porque el deseo es participar en la formulación, puesta en marcha y aplicación de las políticas públicas
- ✦ el mayor problema al que se enfrentan los centros de análisis políticos tiene que ver con el establecimiento de la agenda investigadora. No es una cuestión que dependa esencialmente del interés de sus especialistas o incluso de los patronos, sino que en general la establecen los clientes
- ✦ el canal fundamental de difusión está constituido por los informes que entregan a las agencias contratantes y que no siempre se pueden dar a conocer a la opinión pública (*commercial in confidence*)

B.3 Centros para la promoción de una causa

- ✦ están orientados esencialmente a la defensa de causas, las cuales no siempre coinciden con el interés general, pero que son congruente con un acervo de valores muy definido que es el que inspira a la organización

✦ muchos de estos centros reconocen abiertamente su orientación ideológica y reconocen, también, que la ideología es el motor de la investigación. Desde su perspectiva, la investigación nunca puede ser neutral y no existen los expertos desinteresados

✦ la investigación es un medio, al servicio de una agenda ideológica previamente establecida. Más que innovar en la búsqueda de nuevas cuestiones de interés general o de soluciones para los problemas que enfrenta una sociedad, estos centros se dedican a crear una imagen para intereses o demandas ya existente, pero que no han recibido el tratamiento político que ellos consideran oportuno

✦ se conciben como espacios para 'intelectuales de lo público', es decir, para individuos con ideas claras sobre el tamaño del Gobierno, la gestión de la economía, la administración de la seguridad nacional, etc., y con voluntad y talento para formular políticas públicas compatibles con esas ideas⁴³⁴

✦ tienen vocación de influencia política inmediata, de hecho, su prioridad es generar un cambio en la acción política más que la investigación política. Sobre todo, aspiran a una participación activa y directa en las primeras etapas del proceso político, interviniendo en el establecimiento de las agendas políticas y en la construcción de marcos de discusión que aseguren que la definición, interpretación, evaluación y finalmente las recomendaciones de los *policymakers* se corresponderán con sus expectativas

✦ incorporan estrategias de comunicación persuasiva –marketing político, lobby, relaciones públicas- para difundir sus ideas y potenciar su capacidad de influencia. En ese contexto, la movilización de las bases sociales (*grassroot lobby*), a través del establecimiento de coaliciones y del activismo en la defensa de una causa, y la visibilidad mediática adquieren tanta o más importancia que la visibilidad política.

✦ están especialmente interesados en desarrollar su dimensión de creadores de opinión pública (*opinionshapers*)⁴³⁵. Procuran que su perfil público sea lo más elevado posible, lo que les obliga a reforzar su visibilidad mediática⁴³⁶.

⁴³⁴ STARK, Andrew, "Why Political Scientists Aren't Public Intellectuals", *PS: Political Science and Politics*, vol. 35, n° 3, 2002, pp. 577-579; EULAU, Heinz, "Political Scientists and Public Intellectuals", *PS: Political Science and Politics*, vol. 35, n° 4, 2002, pp. 659; y MEDVETZ, Thomas, *Merchants of Expertise: Think Tanks in the US Field of Power*, ponencia presentada en el encuentro anual de la Asociación Americana de Sociología, *Montreal Convention Center, Montreal, Quebec, Canada*, 11 de agosto de 2006: http://www.allacademic.com/meta/p104630_index.html.

⁴³⁵ Ver GELLNER, *Op. Cit.*, 1995. Este autor considera que como aportación al proceso político la creación de opinión pública sólo apareció con los *think tanks* que promueven una causa.

✚ los académicos y hasta los analistas políticos pierden relevancia frente a los expertos bien conectados con el Congreso, el Ejecutivo y los medios de comunicación⁴³⁷. La experiencia investigadora ni siquiera es un criterio en la selección de la plantilla, donde se da prioridad a la orientación política/ideológica, la experiencia en los temas que interesan a la organización, y los vínculos públicos y mediáticos⁴³⁸

✚ la pérdida de credibilidad ante los grupos que no forman parte de su base de apoyo es el principal elemento disfuncional, ya que puede comprometer su capacidad de acceso al estamento político⁴³⁹

✚ los formatos más utilizados para difundir sus mensajes suelen ser los folletos, expedientes, informes y boletines informativos, así como los editoriales y columnas de opinión

✚ las contribuciones privadas son la principal fuente de recursos y procuran no recibir ayudas públicas. Casi siempre, las donaciones proceden de los grupos que se ven favorecidos con las causas promovidas por estos centros, en consecuencia, es habitual que se desarrolle un vínculo de dependencia entre la organización y sus benefactores⁴⁴⁰.

C) Principales funciones y aportaciones a la formulación de políticas públicas

A pesar de la tendencia a ideologizar el mensaje y la creciente vocación de intervenir en el proceso de formulación de las políticas gubernamentales, la opinión más extendida entre los expertos que estudian este fenómeno es que las instituciones de investigación política hacen una contribución positiva al proceso político⁴⁴¹.

⁴³⁶ ABELSON, Donald, "Policy Experts and the Political Pundits: American Think Tanks and the News Media", *NIRA Review*, vol. 5, nº 3, verano de 1998b, pp. 40.

⁴³⁷ Ver, EASTERBROOK, *Op. Cit.*, 1986; y WEAVER, *Op. Cit.*, 1989.

⁴³⁸ MEDVETZ, *Op. Cit.*, 2006, y RICH, *Op. Cit.*, 2006.

⁴³⁹ RICH, A. y WEAVER, K., "Think Tanks in the US Media", *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 5, nº 4, otoño de 2000, pp. 81-103.

⁴⁴⁰ ABELSON, Donald, "From Policy Research to Political Advocacy: the Changing Role of Think Tanks", *Review of American Studies*, vol. 25, nº1, 1995, pp 95.

⁴⁴¹ Es la conclusión a la que llegan, entre otros, LASSWELL, H., "The Policy Orientation", en LASSWELL y LERNER (eds), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15; McGANN, James, *Op. Cit.*, 2002; y JAMES, Simon, "Influencing Government Policymaking", en TELGARSKY, J. y UNEO, M. (eds), *Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice*, Washington DC, Urban Institute Press, 1996, pp. 274-310.

C.1 Función de generación de conocimiento e iniciativas políticas: los centros investigación y análisis de políticas públicas fueron concebidos como **fuentes de conocimiento** para imprimir eficacia al proceso político. Más concretamente, sus especialistas debían realizar un análisis intelectual de los problemas sociopolíticos mediante metodologías de diferentes disciplinas –la Historia, las Ciencias Sociales, el Derecho o, incluso, las Metamáticas- que eran aplicadas a cuestiones relevantes de la acción del gobierno, con el objetivo último de mejorar el proceso y contenido de las políticas públicas.

A diferencia de los funcionarios de la Administración, los expertos de los *think tanks* tienen la opción de profundizar en temas que no son de interés público inmediato o políticamente viables en el corto plazo, e impulsar un debate al respecto para que esas cuestiones vayan adquiriendo consistencia y relevancia a los ojos del público y los gobernantes. Sirvan como ejemplo, su influencia en el debate sobre la liberalización del transporte, en los primeros años ochenta, y en el debate sobre la construcción de un escudo antimisil, en la década de los noventa⁴⁴²

Cada vez más, los *think tanks* son igualmente **fuentes de iniciativas políticas**, ya que proporcionan pautas de planificación sobre diversas cuestiones. Esto supone consolidar su participación en el proceso decisorio. Mientras la premisa *sobre qué* legislar implica intervenir en el establecimiento de la agenda política y en la construcción de marcos para el debate, la premisa *cómo* legislar indica el deseo de participar en la formulación de las políticas públicas. El primer y más conocido ejemplo de esta función es *Mandate for Leadership*, el informe que la Fundación Heritage elaboró para el presidente Ronald Reagan con recomendaciones concretas sobre política presupuestaria, orientaciones administrativas para los distintos departamentos de su Gabinete y hasta recomendaciones sobre quiénes debían ser nominados para determinados cargos de gestión pública. El manual de tres mil páginas y veinte volúmenes ha tenido sucesivas ediciones en 1984, 1988, 1996 y 2005 - aunque notablemente más resumidas- y está concebido como un manual de ayuda para los legisladores⁴⁴³. Así mismo, cabe destacar *Mandate for Change*, el manual redactado por el Progressive Policy Institute (PPI) para el presidente Bill Clinton, que contenía las orientaciones estratégicas para su política económica; y *Citizens Transition Project*, elaborado también por el PPI, y que recibió el respaldo público del jefe de Estado. Más recientemente, *Rebuilding America's Defenses*, del Proyecto para un Nuevo Siglo Americano, ha inspirado la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002 y *Rationale and Requirements for*

⁴⁴² Sobre el debate respecto a la liberalización del transporte ver DERTHICK, M., y QUIRK, P., *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution, Washington DC, 1985; y SMITH, James, *Op. Cit.*, 1989, pp. 178 y ss. Sobre el debate en torno a la defensa antimisil, ver, CIRINCIONE, Joseph, *Op. Cit.*, 1997, pp. 38-55 y SPRING, Baker, "The Heritage Foundation: Influencing the Debate on Missile Defense", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, n° 3, noviembre de 2002, pp. 38-41.

⁴⁴³ BUTLER, S., SANERA, M. y WEINROD, B., *Mandate for Leadership II: Continuing the Conservative Revolution*, Washington DC, Fundación Heritage, 1984; HEATHERLY, Charles y PINES, Burton Yale (eds), *Mandate for Leadership III: Policy Strategies for the 1990s*, Washington DC, Fundación Heritage, 1989; MILLER, John J., "The Heritage Mandate", *National Review*, 20 de enero de 2005. La última edición del manual está en la web de la Fundación: [www.http://www.heritage.org/research/features/mandate/2005/Mandate.pdf](http://www.heritage.org/research/features/mandate/2005/Mandate.pdf). (agosto de 2006).

US Nuclear Forces and Arms Control, del Instituto Nacional de Políticas Públicas, la *Revisión de la Postura Nuclear* de 2001⁴⁴⁴.

C.2 Función de evaluación: sobre todo los centros contratados por el Gobierno, ayudan a controlar la eficacia y el cumplimiento de objetivos de una política pública específica. RAND Corporation ha sido un frecuente evaluador de los cambios introducidos en el sistema de adquisiciones del Departamento de Defensa y el impacto de las sucesivas reformas en la Fuerza Aérea. Para ello, se ha puesto en marcha una línea de investigación específica -The Cost of Future Military Aircraft: Historical Cost Estimating Relationships and Cost Reduction Initiatives- que entre 2001 y 2006 produjo ocho informes⁴⁴⁵.

C.3 Función de convocatoria: los *think tanks* pueden ofrecer espacios comunes y canales para el intercambio de ideas a los investigadores, la clase política y los funcionarios de la Administración pública, y facilitar la aproximación de puntos de vista. En algunos casos llegan a constituirse auténticas redes para la formulación de políticas gubernamentales. Entre las iniciativas más comunes están los desayunos y comidas de trabajo, las conferencias, los seminarios y los grupos de estudio. En este sentido, una de las primeras iniciativas fue la Washington School organizada, desde 1978, por el Instituto de Estudios Políticos. A ella concurren burócratas y altos funcionarios de la Administración para reflexionar sobre temas de interés público nacional e internacional. Más orientado al ámbito de la Política Exterior, la Institución Hoover organiza desde 1980 un seminario en la capital de la nación al que son invitados senadores y congresistas, miembros de los comités parlamentarios y sus equipos de trabajo para debatir en función de una agenda establecida por las autoridades de Hoover. Los encuentros tienen lugar una o dos veces al año y en ellos participan no más de quince personas, porque otro de los objetivos es que los *policymakers* establezcan vínculos permanentes de colaboración entre ellos y con el centro de investigación asociado a la Universidad de Stanford⁴⁴⁶. Hay que decir, que en algunos casos la organización de estas iniciativas ha catapultado a expertos de los centros de investigación hacia puestos muy significativos dentro de la Administración federal, entre ellos Jeanne Kirkpatrick (AEI), Richard Allen (Institución Hoover) y Madeleine Albright (CSIS), y más

⁴⁴⁴ Ver, DONNELLY, Thomas (dir) *Rebuilding America's Defenses, Strategy, Forces, and Resources for a New Century*, Project for the New American Century, Washington DC, septiembre de 2000. Hay disponible versión electrónica: <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf> (mayo de 2006); y PAYNE Keith (dir) *Rationale and Requirements for US Nuclear Forces and Arms Control*, National Institute for Public Policy, Washington DC, enero de 2001. Disponible en <http://www.nipp.org/Adobe/volume%201%20complete.pdf> (agosto de 2006).

⁴⁴⁵ Los informes son los siguientes: *An Overview of Acquisition Reform Cost Savings Estimates*; *Military Airframe Acquisition Costs: The Effects of Lean Manufacturing*; *Military Airframe Costs: The Effects of Advanced Materials and Manufacturing Processes*; todos en 2001. *Military Jet Engine Acquisition: Technology Basics and Cost-Estimating Methodology* (2003); *Test and Evaluation Trends and Costs in Aircraft and Guided Weapons* (2004); *Software Cost Estimation and Sizing Methods: Issues, and Guidelines* (2005); *Lessons Learned from the F/A-22 and F/A-18 E/F Development Programs* (2005); *Impossible Certainty: Cost Risk Analysis for Air Force Systems* (2006) y *Evolutionary Acquisition: Implementation, Challenges for Defense Space Program* (2006). Este último puede consultarse en http://www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND_MG431.pdf (15 de mayo de 2007).

⁴⁴⁶ ABELSON, D., *Op. Cit.*, 1995, pp. 97.

recientemente, Paula Dobriansky (CFR), John Bolton (AEI), Peter Rodman (Centro Nixon para la Paz) y James Kelly (CSIS).

La función de convocatoria también resulta útil para los grupos de interés e incluso para los sectores políticos en la oposición que esperan acceder al poder. Una de las actividades más emblemáticas de la Fundación Heritage, que se viene celebrando desde 1982, es el Club del Presidente. Cada año se organizan dos encuentros -en los meses de mayo y noviembre- reservados a los miembros cuyas donaciones superan los mil dólares anuales. A ellos, Heritage proporciona espacios de proyección e influencia política, facilitando el contacto con el jefe de Estado y otros altos funcionarios de la Administración.

C.4 Función de configuración de elites políticas: una tarea que en la mayoría de las democracias occidentales está en manos de los partidos políticos y las administraciones públicas tiene que ver con el reclutamiento para constituir los cuadros políticos. En Estados Unidos, la descentralización del sistema y la fragmentación orgánica de los partidos Demócrata y Republicano les distancia de esa función. En ese contexto los *think tank* ayudan a configurar las elites políticas, ofreciendo becarios y asesores altamente cualificados a los 535 senadores y congresistas, a las decenas de departamentos y agencias del Ejecutivo, y hasta los equipos de transición de los presidentes electos. Por ejemplo, la Fundación Heritage cuenta con una bolsa de empleo y prácticas que durante la primera Administración Reagan logró colocar a más de 250 personas. Tiene, además, una base de datos con miles de hojas de vida que está a disposición de todas las oficinas gubernamentales y que, además, controla rigurosamente las vacantes ofertadas en las mismas⁴⁴⁷. Por último, y entre otras cosas, organiza un seminario para parlamentarios recién elegidos con el objeto de facilitar su desempeño en el Distrito de Columbia.

El apoyo a los equipos de transición, e incluso el apoyo durante la campaña presidencial, ha demostrado ser una vía de acceso fundamental al estamento político. Muchos de los investigadores y analistas que participan como asesores terminan convirtiéndose en altos funcionarios del Departamento de Estado o de la comunidad de seguridad nacional. Además, de la secretaria de Estado y ex consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, ha sido el caso de Zbigniew Brzezinski, Harold Brown o el almirante William Crowe, los tres del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Desde que Carter se convirtiera en jefe de Estado, ha aumentado la tendencia del primer poder a recurrir a los centros de investigación política para nutrir sus gabinetes y otros puestos clave de la Oficina Ejecutiva⁴⁴⁸. A excepción del presidente Bush padre, todos los primeros mandatarios elegidos desde mediados de los setenta han llegado a la Casa Blanca

⁴⁴⁷ BOFFEY, Philip, "The Heritage Foundation: Success in Obscurity" *New York Times*, 17 de noviembre de 1985.

⁴⁴⁸ Cfr. ABELSON, *Op. Cit.*, 2000, pp. 231. Hay numerosos ejemplos referidos a esa Administración y la de Reagan en ABELSON, *American Think Tanks and Their Role in US Foreign Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996. Ver también PRESTON, T. y HART, P., "Understanding and Evaluating the Nexus between Political Leaders and Advisory Systems", *Political Psychology* vol. 20, n° 1, 1999, pp. 49-98; y SANTORO, C. *Op. Cit.*, 1992. Algunos ejemplos referidos a las administraciones republicanas de los ochenta también en: BURCH, Philip, *Reagan, Bush, and Right-Wing Politics: Elites, Think Tanks, Power, and Policy*, Greenwich, JAI Press, 1997.

con escasa experiencia, y en algunos casos poco atentos, al desarrollo de la Política Exterior. La Institución Brookings, el Progressive Policy Institute, la Fundación Heritage, el American Enterprise Institute, la Institución Hoover y el referido Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales son sólo algunos de los *think tanks* en que se han apoyado Jimmy Carter, Ronald Reagan, Bill Clinton y el presidente Bush hijo⁴⁴⁹.

C.5 Función de difusión: el mandato inicial de los laboratorios de pensamiento es respaldar con investigación oportuna y eficaz a quienes están implicados formalmente en el proceso político de toma de decisiones. En ese contexto, la función de difusión les permite constituirse en un canal de información permanente desde y hacia las instituciones de la Administración pública. En segundo lugar, les permite enriquecer la perspectiva sobre los temas en discusión, ya que al no formar parte del entramado administrativo tienen menos ataduras políticas y están más cercanos a la opinión pública. Por último, dan una imagen de proximidad entre gobernantes y gobernados, y de que en la elaboración de las políticas gubernamentales se tienen en cuenta los intereses de otros sectores de la sociedad, lo cual refuerza la legitimidad del proceso decisorio⁴⁵⁰.

La función de difusión es compatible con el deseo de participar en las fases del proceso político que tienen que ver con la elaboración y aplicación de las políticas. En consecuencia estas organizaciones buscarán proyectar su influencia favoreciendo el contacto estrecho con los agentes involucrados en el proceso de toma de decisiones. O lo que es igual, a través de una mayor visibilidad política.

C.6 Función de creación de opinión pública: para los centros de tercera y cuarta generación, la difusión les obliga a desarrollar una nueva faceta: la de creadores de opinión pública (*opinionshapers*)⁴⁵¹. Las primeras generaciones entendían que la difusión implicaba mediar entre gobernantes y gobernados para informar el debate público y facilitar la comprensión de las decisiones adoptadas. Pero las nuevas organizaciones tienen especial interés por influir en las primeras etapas del proceso político, es decir en las etapas de debate, y en apelar directamente al público para conseguir el respaldo a una iniciativa específica (*going public*)⁴⁵², todo lo cual les obliga a fortalecer la dimensión pública de su

⁴⁴⁹ ABELSON, Donald, "Trends In Search of Policy Influence: The Strategies of American Think Tanks", *NIRA Review*, vol. 5, n° 2, primavera de 1998a, pp. 30. Ver también: VAN SLAMBROUCK, Paul, "California Think Tank Acts as Bush Brain Trust", *Christian Science Monitor*, 2 de julio de 1999; HAGER, George, "Bush Shops for Advice at California Think Tank", *Washington Post*, 8 de junio de 1999.

⁴⁵⁰ ALGER, Chadwick, "The External Bureaucracy in United States Foreign Affairs", *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, n°1, junio de 1962, pp. 50-78.

⁴⁵¹ GELLNER, W., *Op. Cit.*, 1995, pp. 497-510

⁴⁵² Samuel Kernell bautizó como 'ir directo al público' (*going public*) a la estrategia de comunicación persuasiva mediante la cual el poder Ejecutivo estadounidense sacaba provecho de su acceso a los medios de comunicación para presentar e impulsar sus políticas, circundando al Legislativo. Ver, KERNELL, Samuel, *Going Public: New Strategies for Presidential Leadership*, Washington, CQ Press, 1986. Silverstein y Hallin han demostrado que en materia de política exterior la relación entre el presidente de Estados Unidos y los medios de comunicación es especialmente cooperativa. Ver, SILVERSTEIN, Ken, "Follow the Leader", *American Journalism Review*, vol. 15, n° 9, noviembre de 1993, pp. 30-36; y HALLIN, Daniel, "Hegemony: the American News Media from Vietnam to El Salvador", en PALETZ, D. (ed), *Political Communication Research*, Norwood (NJ), Ablex, 1987, pp. 416-427. La

proyección. Para ello, las técnicas más utilizadas son las propias de las relaciones con la prensa, especialmente, las conferencias de prensa para informar a la opinión pública de su postura en un determinado asunto de alcance nacional o internacional. En ese contexto, los medios de comunicación de masa se convierten en su principal canal de influencia.

Hasta fechas no muy lejanas, y con el propósito de dar una imagen de imparcialidad e independencia a la hora de investigar, las instituciones de investigación política habían desarrollado sus actividades lejos del escrutinio de los medios de comunicación⁴⁵³. Ciertamente se servían de publicaciones de elite, algunas de periodicidad trimestral como *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *The National Interest* o *The Public Interest* y otras de periodicidad semanal, como *The Nation*, *The New Republic* o *The National Review*. Pero en ese caso ejercían un tipo de influencia en dos etapas (*two-step flow*) y no se constituían en creadores directos de opinión pública. El deseo de participar en el establecimiento de las agendas política y pública para generar cambios en la acción política va a coincidir con la creciente demanda de expertos políticos por parte de los medios. Como resultado de este proceso que Martini y Radelli denominan desacademización⁴⁵⁴, se gesta un nuevo tipo de influencia, que no descansa tanto en la credibilidad de las organizaciones sino en la oportunidad (*timing*) y la presentación (*packaging*) de las ideas que se promueven⁴⁵⁵.

El convencimiento de que la investigación es, en el mejor de los casos, la mitad del trabajo de un *think tank* explica que los centros surgidos a partir de los años setenta hayan concebido sus productos para ser compatible con los requerimientos formales de la prensa, la radio, las televisiones y, en el último tiempo, Internet. Además de comunicados de prensa, folletos, expedientes, informes y boletines informativos (*newsletters*) que distribuyen las propias organizaciones, éstas animan a sus expertos a enviar con regularidad editoriales -muchas veces sometidos a las tarifas de la contratación publicitaria⁴⁵⁶- y columnas de opinión a periódicos de difusión general y a que concurren a los informativos de las principales cadenas generalistas incluidos, claro está, espacios de entrevista o debate político, como *The NewsHour* (PBS), *Meet the Press* (NBC) o *Fox News Sunday* (Fox). Entre los programas más concurridos destacan asimismo *Hardball* en NBC; *Larry King Live* en CNN; *Face the Nation* y *Meet the Press*, de CBS; y *The O'Reilly Factor*, *Hannity & Colmes* y *Beltway Boys* en la cadena propiedad de News Corporation⁴⁵⁷.

preeminencia del Ejecutivo en las noticias altera el equilibrio constitucional entre poderes, ya que a mayor cobertura mayor relevancia parece tener la institución frente al público (el subrayado es mío). LARSON, Stephanie, "The President and Congress in the Media", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 499, septiembre de 1988, pp. 65.

⁴⁵³ STONE, Diane, *Op. Cit.* 1996, pp. 26; ABELSON, *Op. Cit.*, 2002a, pp. 11-15.

⁴⁵⁴ MARTINI, Alberto y RADELLI, Claudio, "Think Tanks, Advocacy Coalitions and Policy Change: the Italian Case", en STONE, DENHAM y GARNETT, *Op. Cit.*, 1998, pp. 63 y 64.

⁴⁵⁵ RICH, "US Think Tanks and the Intersection of Ideology, Advocacy, and Influence", *NIRA Review*, vol. 8, n° 1, invierno de 2001, pp. 54-59.

⁴⁵⁶ Son los llamados *opposite editorial* (*op-ed*) un tipo de editorial que sirve de tribuna a organizaciones, grupos e individuos ajenos al medio de comunicación que los publica y que defienden una determinada filosofía o punto de vista, normalmente disidente de la línea editorial. El texto se publica en la página opuesta a la del editorial del periódico -de ahí su nombre- y está sometido a las tarifas de la contratación publicitaria.

⁴⁵⁷ Sobre su acceso a los medios audiovisuales, véase MONTGOMERY, K., *Target: Prime Time: Advocacy Groups and the Struggle over Entertainment Television*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

En este punto cabe preguntarse por qué algunos centros de investigación política privilegian la visibilidad mediática tanto o más que la visibilidad política. O mejor aún, ¿qué ofrecen los medios de comunicación a estas organizaciones que no pueden conseguir con el puro acceso al *establishment*? En primer lugar, un acceso más fluido a la opinión pública y la posibilidad de ampliar la base de apoyo de sus demandas. Segundo, ayudan a crear la ilusión de una mayor influencia en el proceso decisorio⁴⁵⁸. Tercero, la presencia en los medios atrae nuevos contribuyentes o aumenta las donaciones de los benefactores tradicionales. Cuarto, y como resultado de todo lo anterior, los medios refuerzan el acceso al proceso decisorio, especialmente en las etapas de debate de las iniciativas legales⁴⁵⁹.

El fortalecimiento de la visibilidad mediática ha obligado a aquellos centros que conceden la mayor relevancia a la investigación y al análisis ha dotarse de una infraestructura para competir con las instituciones que se dedican esencialmente al marketing de ideas. Por ejemplo, la Institución Brookings ha instalado en el centro de Washington un plató de radio y televisión que está a disposición de todos los medios de comunicación a un coste de entre 300 y 500 dólares la sesión y ha reorganizado su departamento de comunicación en tres secciones: nacional, internacional y eventos especiales. Recientemente, el Consejo de Relaciones Exteriores ha concedido rango de vicepresidente al máximo responsable de comunicación y marketing, y ha reformado su página *web* para ofrecer un acceso más fluido y hasta más didáctico a sus investigaciones.

Sin embargo, el esfuerzo por acercarse a los medios de comunicación, aunque permite captar una audiencia más amplia y eventualmente llamar la atención del público sobre cuestiones de interés general, ya sea doméstico o internacional, no deja de tener algunos efectos disfuncionales. Las autoridades de los principales centros de investigación política reconocen que a los medios les resultan muy poco atractivos los enfoques estructurales y el tipo de análisis que llevan a cabo sus mejores expertos, centrados en las tendencias más que en los acontecimientos inmediatos, y que prefieren una pieza editorial de alto impacto a un examen detallado y esclarecedor de una realidad determinada. En esas condiciones los investigadores deben hacer un esfuerzo añadido de síntesis que a la larga les convierte en creadores de titulares y llamadas, y les aleja de su cometido principal⁴⁶⁰.

Por otro lado, la proyección a través de los medios de comunicación no es sinónimo de influencia real y efectiva en el proceso decisorio, y necesariamente ha de complementarse con una capacidad de acceso fluido a la clase política en las tres etapas que lo constituyen: debate, formulación y aplicación⁴⁶¹. Igualmente, no hay que perder de vista que el conocimiento profundo de la realidad política y más concretamente de la realidad gubernamental no constituye una garantía de permanencia para ningún centro de investigación y planificación de políticas públicas. Sí lo es, en cambio, la capacidad

⁴⁵⁸ Abelson (1998b) y Rich (2001) creen que la visibilidad mediática es un activo que está sobrevalorado ya que no siempre garantiza una participación más eficaz en el proceso político. En algunos casos, de hecho, la visibilidad mediática puede comprometer la proyección de las organizaciones hacia la clase política.

⁴⁵⁹ GELLNER, *Op. Cit.*, 1995; y ABELSON, *Op. Cit.*, 1998(a).

⁴⁶⁰ McGANN, J., *Scholars, Dollars, and Policy Advice*, Foreign Policy Research Institute, Filadelfia, 2004, pp. 5, 16-18.

⁴⁶¹ RICCI, *Op. Cit.*, 1993; SMITH, *Op. Cit.*, 1991; y ABELSON, *Op. Cit.*, 1998a.

metodológica, el trabajo de campo y los análisis –estadísticos, argumentativos, históricos, etc.- desarrollados por su base académica. Esta circunstancia explica que organizaciones fuertemente arraigadas en la visibilidad mediática y en el empleo de técnicas de marketing, lobby y relaciones públicas hayan terminado dotándose de una plantilla de investigadores para asegurar el alcance de su influencia en el proceso político. La función de los académicos es importante como fuente de credibilidad ante las instituciones y agencias gubernamentales que, además de precisar información y asesoramiento externo en la toma de decisiones, necesitan legitimar esas decisiones sobre la base de conclusiones socialmente respetadas y dignas de crédito.

D) Financiación y tamaño

La mayoría de los centros de investigación y planificación política tienen el estatuto de entidades de beneficencia pública, de manera que su financiación está regulada por la sección 501 del Código de Impuestos sobre la Renta (*Internal Revenue Code, IRC*)⁴⁶². Las organizaciones que cumplen con las disposiciones del referido cuerpo legal disfrutan de muchas ventajas que no tienen otras instituciones sin esa clasificación. Por ejemplo, están exentas de pagar la mayoría de los impuestos federales y estatales de sociedades, de franquicia, sobre artículos de uso y consumo, al uso y sobre las ventas; sólo, la exención del primer tributo supone un ahorro equivalente al 15%-35% de la base imponible⁴⁶³. Pueden ofrecer a contribuyentes particulares y corporativos una deducción de impuestos por sus donaciones benéficas para estimular su financiación, y tienen derecho a recibir aportaciones de fundaciones privadas, las cuales están obligadas por ley a distribuir un porcentaje de sus recursos con fines benéficos. Estas aportaciones pueden llegar a constituir fácilmente el 90% de los fondos disponibles en una organización.

Una segunda fuente está constituida por los ingresos que se generan a partir de los contratos y servicios prestados por los centros, tanto a clientes públicos como privados. Y en algunos casos, aunque no es lo habitual, existe el respaldo de un fondo de inversiones cuya rentabilidad puede llegar a cubrir un porcentaje relativamente importante del presupuesto – un tercio en el caso de la Fundación Carnegie y casi un 20% en el caso de la Fundación Heritage -.

⁴⁶² El código pone asimismo límites a su capacidad de lobby y a la participación en actividades políticas. Sólo pueden realizar gastos limitados para influir en la legislación, en campañas electorales y en las candidaturas judiciales; tienen prohibido participar en cualquier actividad política partidista, aunque sí pueden realizar actividades no partidistas de captación de votantes; y no les está permitido establecer una organización política bajo pena de perder su ventajoso estatuto tributario. Ver el capítulo I, subcapítulo F, 1ª parte, sección 501(c)(3) del Código de Impuestos sobre la Renta. Disponible formato electrónico en: http://uscode.house.gov/download/title_26.shtml.

⁴⁶³ *The Connection: Strategies for Creating and Operating 501(c)(3)s, 501(c)(4)s, and Political Organizations*, Alliance for Justice, Washington DC, 2006. pp. 2-6.

INGRESOS EN EL AÑO 2000

(en millones de dólares)

CENTRO	CONTRIBUCIONES	CONTRATOS Y SERVICIOS	RENATIBILIDAD DE FONDOS E INVERSIONES	OTROS INGRESOS	TOTAL
AEI	22,355	0	0,814	0,035	23,204
CSP	1,251	0,015	0	0,158	1,424
CSIS	14,297	2,680	0,635	0,818	18,43
CFR	26,153	4,514	2,126	5,648	38,441
Fundación Carnegie	5,222	0	8,771	11,942	25,935
Fundación Heritage	27,378	0,023	6,366	0,100	33,867
Institución Brookings	17,456	3,857	5,362	8,785	35,46
Instituto Hudson	6,418	0,897	0,565	0	7,88
JINSA	1,618	0,111	0,089	0,084	1,902
NIPP	2,349	0	0,200	0	25,49
RAND Corp	164,911	5,490	4,968	0,570	176,509
TOTAL	275,425	17,61	30,134	28,518	369,713

Fuente: Formularios 990, IRS y Economic Policy Institute.

Los *think tank* con presupuestos exorbitantes y nutridas plantillas de expertos están muy lejos de constituir la regla. La mayoría de las instituciones de investigación política tiene que buscarse literalmente la vida en un contexto de proliferación de nuevas organizaciones y creciente insuficiencia de fondos públicos para la investigación⁴⁶⁴. De acuerdo con Hellebust, la mitad de los *think tanks* dispone de un presupuesto igual o inferior al millón de dólares, un 26% dispone de hasta diez millones anuales, y sólo un 7% cuenta con recursos que superan esa cifra⁴⁶⁵. Lo habitual es que los recursos humanos y financieros sean limitados, porque incluso las organizaciones que tienen un fondo permanente para generar ingresos quedan expuestas a la evolución del mercado⁴⁶⁶. La estimación de Abelson es todavía más austera: a principios del siglo XXI el centro de investigación prototípico tiene un presupuesto que oscila

⁴⁶⁴ Sobre la dificultad para hallar financiación en los setenta, ochenta y primeros años noventa, ver: McGANN, J., *Op. Cit.*, 1995. Ver también, aunque sólo como referente para los noventa, CALLAHAN, D. *\$1 Billion for Ideas: Conservative Think Tanks in the 1990s*, National Committee for Responsive Philanthropy, Washington DC, 1999.

⁴⁶⁵ HELLEBUST, *Op. Cit.*, 2007, pp. 2-3.

⁴⁶⁶ En 2001, producto de la recesión que afectaba a la economía norteamericana, los ingresos del Consejo de Relaciones Exteriores y la Fundación Carnegie en respecto al ejercicio anterior se redujeron un 20% y un 66% respectivamente. El mayor impacto se debió a la evolución de las inversiones que cayeron más del 70%, mientras que las donaciones también se resintieron, pero entre un 40% y un 45%. El caso de la Institución Brookings en las mismas fechas fue distinto, porque si bien su fondo de inversión también se contrajo, un 60%, el aumento de las contribuciones privadas (más de un 30%) hizo que la rebaja de ingresos totales no pasara del 10%. Las declaraciones fiscales de las tres organizaciones están disponibles en la base de datos electrónica del Economic Policy Institute.

entre los 250.000 y los 500.000 dólares y su nómina de expertos a tiempo completo se sitúa en torno a las diez personas⁴⁶⁷.

Presupuesto	Nº de centros	%	Presupuesto	Nº de centros	%
50.000 y <	76	7	1.000.001-2.000.000	127	11
50.001-100.000	62	6	2.000.001-5.000.000	119	10
100.001-250.000	109	10	5.000.001-10.000.000	50	5
250.001-500.000	120	11	> 10.000.000	78	7
500.001-1.000.000	151	14	Información no disponible	214	19

Fuente: Hellebust, 2007

McGann destaca que la escasez de recursos ha obligado a introducir cambios en las fórmulas de recaudación que han terminado comprometiendo la independencia intelectual de los centros y la calidad académica de las investigaciones. Cierto es que los centros se ven forzados a hacer un uso más eficiente de los fondos disponibles para dar pruebas de su eficiencia y atraer nuevos recursos. No obstante, los *think tanks* reconocen que su capacidad para innovar se ha visto mermada, lo mismo que la posibilidad de investigar sobre problemas no resueltos que se han caído de la agenda política y mediática, pero que desde luego siguen estando presentes. En cambio, han proliferado los estudios con enfoques de corto plazo o sobre realidades que ya han sido abordadas anteriormente y que cuentan con una base académica extensa⁴⁶⁸. La elección de un proyecto de investigación determinado por parte del contribuyente se ha convertido en una práctica bastante habitual, primero entre las fundaciones -tanto entre las entidades conservadoras como entre las no conservadoras⁴⁶⁹- y cada vez más entre las corporaciones, que han dejado de ver estas ayudas como una aportación desinteresada o como una fórmula para rebajar la presión fiscal. La lógica de las contribuciones está mucho más relacionada con la capacidad de proyección política y pública de los *think tanks*, sobre todo con su habilidad para establecer las agendas y enmarcar el debate.

E) Impacto de la ideología en las estrategias de proyección política y pública

Los primeros centros de investigación y análisis político hacían un concienzudo esfuerzo por salvaguardar su independencia intelectual y política, en ocasiones, rebajando el perfil de la

⁴⁶⁷ ABELSON, *Op. Cit.*, 2000, pp. 230; y ABELSON, Donald y CARBERRY, Christine, "Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Think Tanks in Canada and the United States", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 31, nº 3, septiembre de 1998, pp. 526 y 534.

⁴⁶⁸ MCGANN, J., *Op. Cit.*, 2004, pp. 5, 10-13.

⁴⁶⁹ RICH, A., "War of Ideas. Why Mainstream and Liberal Foundations and the Think Tanks they Support are Losing in the War of Ideas in American Politics", *Stanford Social Innovation Review*, primavera de 2005, pp. 18-25.

influencia que de hecho ejercían⁴⁷⁰. Hasta las organizaciones que operaban bajo contratos con el Gobierno o el sector privado se apresuraban a destacar el compromiso ético de sus expertos para no arrojar sombras sobre la calidad académica de sus actividades. A partir de los setenta, sin embargo, con la aparición de los *advocacy tanks*, la voluntad de neutralidad dio paso al reconocimiento expreso del acervo de valores que inspiraba a estas organizaciones, precisamente como una forma de marcar la diferencia con sus antecesoras. La mitad de los centros fundados a partir de esa fecha tiene una filiación ideológica reconocida y, de ellos, dos de cada tres son conservadores⁴⁷¹. Aún así, es preciso tener en cuenta que el hecho de que un *think tank* se declare independiente no implica que sus investigaciones no recojan una escala de principios muy concreta⁴⁷².

Groseclose y Milyo han intentado clasificar recientemente medio centenar de laboratorios, asignando un promedio que se establece en función del número y procedencia de referencias mediáticas y el número y procedencia de referencia de los parlamentarios.

THINK TANK	PROMEDIO SEGÚN GROSECLOSE Y MILYO	ORIENTACIÓN	THINK TANK	PROMEDIO SEGÚN GROSECLOSE Y MILYO	ORIENTACIÓN
Institución Brookings	53,3	Indeterminada	Economic Policy Institute	80,3	Liberal
Centro de Estudios Intl. Y Estratégicos	46,3	Indeterminada	Instituto Intl. de Estudios Etratégicos	41,2	Indeterminada
Consejo de Relaciones Exteriores	60,2	Liberal	Instituto Hudson	25,3	Conservador
American Enterprise Institute	36,6	Conservador	Institución Hoover	36,5	Conservador
Fundación Carnegie para la Paz	51,9	Indeterminada	Centro Nixon para la Paz	21,7	Conservador
Instituto Cato	36,3	Conservador	Centro Henry Stimson	79,0	Liberal
Urban Institute	73,8	Liberal	RAND Corp ⁴⁷³	60,4	(ver nota al pie)

Fuente: adaptado de Groseclose y Milyo, 2005.

Un valor igual o inferior a 40 indica que el centro es conservador, mientras que los valores a partir de 60 indican que la organización es liberal/progresista⁴⁷⁴. Por otra parte,

⁴⁷⁰ Ver, por ejemplo, las constantes llamadas de atención que al respecto hacen destacados miembros del Consejo de Relaciones Exteriores en algunas de las memorias y publicaciones que recogen la trayectoria del centro. Ver HYLAND, William, "Foreign Affairs at 70", *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 4, otoño de 1992, pp. 171-193; BUNDY, Williams, *Notes on the History of Foreign Affairs*, Consejo de Relaciones Exteriores, 1994; GROSE, Peter, *Continuing the Inquiry. The Council on Foreign Relations from 1921 a 1996*, Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 1996.

⁴⁷¹ Cfr. RICH, *Op. Cit.* 2005, pp. 18.

⁴⁷² *Ibid*, pp. 18. Ver también JACOBSON, Louis, "Tanks on the Roll", *National Journal*, vol. 27, n° 27, julio de 1995, pp. 1767-1771.

⁴⁷³ El promedio asignado por los autores a RAND es de 60,4, lo que situaría a esta organización en el grupo de los centros de investigación liberales. Sin embargo, los autores aclaran que la división de RAND que desarrolla investigaciones sobre cuestiones militares tiene expertos eminentemente conservadores, mientras que en las demás divisiones, que son la mayoría, abundan los expertos liberales. Cfr. GROSECLOSE, Tim y MILYO, Jeffrey, "A Measure of Media Bias", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 20, n° 4, noviembre de 2005, pp. 1200-1201.

hay centros que tienden hacia un ideario –expreso o no- y sin embargo no tienen problemas a la hora de incorporar expertos que no profesan el mismo conjunto de principios, una situación mucho más frecuente en los centros independientes y liberales que en los conservadores⁴⁷⁵. Por ejemplo, la Institución Brookings y la Fundación Carnegie suelen incluir en sus platillas a conservadores y liberales precisamente para reforzar el pluralismo de sus investigaciones.

Según las estimaciones de Rich, en 2005 los centros conservadores duplicaban en número a los *think tanks* que se declaraban liberales o independientes⁴⁷⁶. Pero el autor explica, y en eso coincide con Abelson, que el éxito de las entidades conservadoras está mucho más vinculado a la superioridad estratégica y organizativa que a la superioridad cuantitativa y a la disponibilidad de financiación. La percepción que los centros liberales y conservadores tienen sobre su misión como agentes que facilitan el proceso político y el impacto de esa perspectiva en las fórmulas de influencia social y política explican los distintos grados de eficacia⁴⁷⁷.

Las organizaciones liberales –desde las más progresistas hasta las que se aproximan al centro ideológico- rechazan la rivalidad que implica la ‘guerra de las ideas’ y descartan involucrarse en la misma, porque consideran que el juego político debe desarrollarse sobre la base del consenso y no del enfrentamiento entre partes que intentan promover, y en última instancia imponer, unas ideas previamente legitimadas por la investigación. Ésta última, sin duda puede conducir a las ideas, pero en el marco de un debate público amplio abierto a todos los agentes sociales. En cambio, los centros conservadores no sólo consideran legítimo el enfrentamiento sino que, además, son conscientes de que desempeñan un papel fundamental en la ofensiva del conservadurismo⁴⁷⁸. Su convicción es que las ideas impulsan el cambio social mucho antes que la investigación, porque su potencial de persuasión es muy superior si son presentadas en el momento oportuno (*timing*) y en la forma adecuada (*packaging*)⁴⁷⁹.

La diferencia en la lógica subyacente se refleja en numerosos aspectos relacionados con la organización de los centros, por ejemplo, en los criterios para seleccionar a los directores, patronos y expertos. En las organizaciones conservadoras, los principios de selección por orden de importancia son la orientación ideológica/política, la experiencia profesional en temas de interés para la organización, los contactos públicos y relaciones con los medios de comunicación, y las publicaciones en medios de elite o de masas. Para los centros liberales e independientes, lo más importante es la experiencia en el tratamiento

⁴⁷⁴ *Ibid*, pp. 1200-1204.

⁴⁷⁵ La orientación ideológica ni siquiera constituye un criterio de selección del personal investigador para los centros liberales, mientras que para las organizaciones conservadores es el primer criterio. Ver, RICH, *Op. Cit.*, 2006, pp. 10-11.

⁴⁷⁶ RICH, *Op. Cit.* 2005, pp. 19-20.

⁴⁷⁷ *Ibid*. El autor demuestra que las fundaciones conservadores destinan mucho menos dinero que las grandes entidades de beneficencia y las fundaciones progresistas a financiar *think tanks*, y que la diferencia es que los centros de investigación política conservadores hacen un mejor uso de esos fondos. Ver también, RICH, *Op. Cit.* 2006; y ABELSON, *Op. Cit.*, 1998 (b).

⁴⁷⁸ RICH, *Op. Cit.* 2006, pp. 12-16.

⁴⁷⁹ ASHFORD, N., “Politically Impossible? How Ideas Not Interests and Circumstances, Determine Public Policies”, *Policy*, vol.13, n°1, otoño de 1997, pp. 21-25; y CAMPBELL, J., “Ideas, Politics and Public Policy”, *Annual Review of Sociology* vol. 28, agosto de 2002, pp. 21-38.

profesional o académico de cuestiones de interés público, seguido de la formación académica y de la experiencia investigadora y docente. En tercer lugar, se sitúa la experiencia gestora en la administración pública -federal o estatal- y en organizaciones sin ánimo de lucro, y finalmente, cuenta la trayectoria en el Gobierno de la nación⁴⁸⁰. En el cuadro adjunto se puede ver qué cargo desempeñaron los presidentes de algunos *think tanks* antes de unirse a la organización que dirigen, así su formación académica. La clasificación ideológica de los centros ha sido tomada de Groseclose y Mylio.

PRESIDENTE	'THINK TANK'	CARGOS O EXPERIENCIA PREVIA	FORMACIÓN ACADÉMICA E INVESTIGADORA
Lawrence MISHEL	Instituto de Política Económica	Investigador del Instituto de Política Económica	Dr. Universidad de Wisconsin
Robert REISCHAUER	Urban Institute	Oficina de Presupuesto del Congreso Investigador de la Institución Brookings	Dr. Universidad de Columbia
Richard HAASS	Consejo de Relaciones Exteriores	Director de Planificación Política del Departamento de Estado, 2000-2003 Oficina de Oriente Medio y Sureste de Asia del Consejo de Seguridad Nacional, 1989-1992	Dr. Universidad de Oxford
Strobe TALBOTT	Institución Brookings	Vicesecretario de Estado, 1994-2001 Director del Centro de Estudios sobre Globalización (Universidad de Yale) Redactor jefe de <i>Time</i> (sección Asuntos Exteriores)	MA la Universidad de Oxford
Jessica MATHEWS	Fundación Carnegie	Subsecretaria adjunta de Estado (Asuntos Mundiales) Dir. de Investigación, World Resource Institute Consejo de Seguridad Nacional Consejo editorial de <i>The Washington Post</i> Columnista de <i>The Washington Post</i> e <i>International Herald Tribune</i>	Dra. Instituto Tecnológico de California
John HAMRE	Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos	Vicesecretario de Defensa, 1997-2000 Fiscal del Pentágono, 1993-1996 Asesor del Comité de Servicios Armados Oficina de Gestión y Presupuesto	Dr. Universidad Johns Hopkins
Christopher DeMUTH	American Enterprise Institute	Gerente General de Lexecon Inc. Oficina de Gestión y Presupuesto Consolidated Rail Corp Editor de la revista <i>Regulation</i>	Ldo. en Derecho por la Universidad de Chicago
Maurice GREENBERG	Centro Nixon para la Paz	Presidente y director general de American International Group	Ldo. en Derecho por la Universidad de Nueva York
Frank GAFFNEY	Centro para Política de Seguridad	Subsecretario Asistente de Defensa (Control de Armamento), 1983-1987 Asesor del Comité de Servicios Armados (Senado) Comité sobre el Peligro Presente	MA Universidad Johns Hopkins

Fuente: elaboración propia

Las estrategias de comunicación de las instituciones de investigación política también reflejan el concepto que tienen de su misión como agentes que facilitan la toma de decisiones políticas y el concepto que tienen de la función de difusión. Mientras un centro de la envergadura de Brookings, con un presupuesto de 36 millones de dólares y una plantilla

⁴⁸⁰ RICH, *Op. Cit.* 2006. pp. 8.

de 219 investigadores, destina el 3% de esos fondos a comunicación, la conservadora Fundación Heritage –con 34 millones de presupuesto y 61 investigadores- invierte el 20% de sus recursos en actividades de comunicación y marketing⁴⁸¹, y el personal de comunicación multiplica por más de dos a los académicos⁴⁸². Para los centros conservadores, la relación con los medios no sólo es importante porque a través de ellos informan a la opinión pública de su postura en un determinado asunto⁴⁸³. Éstos *think tanks* se decantan cada vez más por recurrir al activismo en la defensa de sus intereses y, en ese marco, son los medios los que permiten establecer una relación directa entre la fuente del mensaje político y los destinatarios para conseguir la movilización de las bases populares. Cierto es que los recursos disponibles –tanto humanos como financieros- afectan la eficacia de las fórmulas de proyección hacia la opinión pública y el *establishment*, pero no más que: (a) la importancia concedida a una política gubernamental concreta, (b) las audiencias a la que se quiere llegar y (c) las etapas del proceso decisorio en las que se quiere influir⁴⁸⁴.

Los centros conservadores no sólo distribuyen comunicados de prensa y fomentan la colaboración permanente de sus expertos con los medios, animándoles a que redacten columnas de opinión y editoriales y que acudan a los espacios políticos de las televisiones y la radio. Además, facilitan a la prensa el acceso a sus investigadores, ofreciendo una canal de contacto continuo, concertando las entrevistas, proporcionando los titulares y hasta el marco de la información. Muchos disponen de una infraestructura audiovisual al servicio de los periodistas que han debido desplazarse. Con frecuencia, la máxima autoridad responsable de la comunicación tiene rango de vicepresidente, existen varios directores (relaciones con la prensa, relaciones institucionales, marketing, comunicación *on line*, etc.) y en ocasiones hay algún programa de becarios que apoya al personal residente a cargo de estas cuestiones.

El panorama es completamente distinto en el caso de los centros liberales y en muchas de las organizaciones que se declaran independientes. Por supuesto, todas disponen de una oficina de prensa, pero ésta casi nunca tiene entidad propia; lo habitual es que dependa del Departamento de Relaciones Externas o su equivalente. Tampoco resulta extraño que la relación con los medios sea responsabilidad de un muy reducido grupo de personas, a veces una, aunque esto empieza a cambiar. Tal vez la insuficiencia del personal, sumada a la confianza en que la calidad de sus investigaciones les facilitará el acceso a la prensa y a la clase política, puede estar en la raíz de una estrategia de comunicación que deja la iniciativa en los medios y que en contadas oportunidades se esfuerza por promover un contacto eficaz entre éstos y los expertos. La realidad es que los habituales comunicados de prensa no son suficientes para llamar la atención de los profesionales de la información. Los principales medios escritos y audiovisuales recurren de manera desproporcionada a un

⁴⁸¹ Los datos sobre presupuesto y plantilla de investigadores de ambos centros corresponden a cifras del año 2004. El volumen de gasto en comunicación ha sido recogido de los *formularios 990* de cada una de las organizaciones.

⁴⁸² *World Directory of Think Tanks 2005*, National Institute for Research Advancement, Tokio, 2005 (edición electrónica: <http://www.nira.go.jp/ice/nwdtt/2005/index.html>.)

⁴⁸³ JACOBSON, L., *Op. Cit.*, 1995.

⁴⁸⁴ ABELSON, Donald, "From Policy Research to Political Advocacy: the Changing Role of Think Tanks in American Politics", *Canadian Review of American Studies*, vol. 25, nº 1, 1995, pp. 97-98.

puñado de centros conservadores, cuyos expertos reflexionan sobre los más variados temas⁴⁸⁵. Con frecuencia el público los identifica como una autoridad en la materia, pero pocas veces se pregunta sobre su filiación ideológica o la del *think tank* al que representan⁴⁸⁶.

4.2.2 El papel de los centros de investigación y análisis de políticas públicas en la formulación de la Política de Seguridad Exterior norteamericana

Es una práctica recurrente identificar la Política Exterior de Estados Unidos con la vocación de proyección externa de la Administración gobernante. Después de todo, la Constitución confiere al Ejecutivo prerrogativas que hacen del jefe de Estado y algunos miembros de su gabinete los principales arquitectos y ejecutores de la Política Exterior y lo cierto es que, históricamente, los presidentes han dominado su proceso de elaboración⁴⁸⁷. Sin embargo, y en razón de una serie de cambios en el entorno institucional, político y de la información, hoy existe una importante variedad de actores que interviene en el diseño y ejecución de las agendas estratégica y diplomática, conformando sus resultados finales. Al margen de que su implicación en el proceso político sea formal o informal, el Congreso, las decenas de departamentos y centenares de agencias federales, los partidos políticos, los *lobbies* económicos y étnicos, los medios de comunicación y los centros de investigación y análisis de políticas públicas también tienen margen de maniobra en la elaboración y conducción de los asuntos exteriores⁴⁸⁸.

En lo que se refiere a la formulación de la Política Exterior y de Seguridad, los *think tanks* sirven a muchos propósitos, pero sobre todo destacan por su capacidad para sentar las bases de un consenso político. Muchos de ellos están interesados en agrupar a individuos de distintas disciplinas o entornos –i.e. académicos e intelectuales, empresarios, burócratas, oficiales de la Administración y miembros del Congreso- para discutir ideas y opciones políticas. Estas actividades no han sido concebidas únicamente para compartir información o poner en común las mejores ideas. También están dirigidas a crear una base de apoyo para

⁴⁸⁵ RICH y WEAVER, *Op. Cit.*, 2000. Ver también, sobre el dominio de los contenidos conservadores en los informativos y programas políticos a través de la radio, HALPIN, John, et al. *The Structural Imbalance of Political Talk Radio*, Center for American Progress and Free Press, Washington DC, 2007.

⁴⁸⁶ ABELSON, *Op. Cit.*, 1998 (b), pp. 40.

⁴⁸⁷ La Constitución sólo esboza de forma vaga las competencias de Congreso en materia de asuntos exteriores. Corresponde al Senado la facultad de aprobar todos los tratados negociados por el presidente y de confirmar a los embajadores y otros funcionarios de política exterior de alto rango. El Congreso retiene el control de los fondos para la Política Exterior así como la potestad de reclutar y equipar las Fuerzas Armadas y de declarar la guerra. En 1936, la sentencia del caso contra Curtiss-Wright Export Corp reforzó la preeminencia del Ejecutivo al dictaminar el Tribunal Supremo que el presidente posee la autoridad constitucional implícita e inherente para conducir los asuntos exteriores. Con todo, los presidentes reconocen la importancia de tener al Congreso como socio en la conducción de la Política Exterior. Sobre el contencioso contra el fabricante de aviones véase, DIVINE, Robert, "The Case of the Smuggled Bombers", en GARRATY, John, *Quarrels That Have Shaped the Constitution*, Nueva York, Perennial Library, 1987, pp. 210-221. Y sobre sus efectos en la relación con la industria de defensa: GHOLZ, Eugene, "The Curtiss-Wright Corporation and Cold War-Era Defense Procurement: A Challenge to Military-Industrial Complex Theory", *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, n° 1, invierno de 2000, pp. 35-75.

⁴⁸⁸ PALACIO DE OTEYZA, 2003. Ver también, WAYNE, Stephen, "The Multiple Influences in the US Foreign Policy-Making", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 5, n° 1, marzo de 2000, pp. 25-27.

determinadas líneas de acción y, en última instancia, a consensuar las principales metas y objetivos así como el enfoque estratégico que debería adoptar Estados Unidos⁴⁸⁹.

Aunque nadie pone en duda su participación en el proceso decisorio, no existe unanimidad respecto al alcance de su influencia. Para algunos altos funcionarios los centros de investigación política se han convertido en un factor indispensable de la Diplomacia norteamericana y de la proyección internacional del liderazgo estadounidense. Asimismo, consideran que el papel desempeñado por los *think tanks* en el diseño y ejecución de la Política de Seguridad Exterior ha evolucionado de forma paralela a la participación de Estados Unidos en las relaciones internacionales durante el último siglo, de lo que se deduce que su ascendiente político y público iría en aumento⁴⁹⁰. Otros, sin embargo, matizan la significación de estas organizaciones y sostienen que las agencias federales implicadas en la seguridad nacional están lejos de depender estrechamente del consejo de sus expertos. Su principal argumento es que éstos no toman parte del proceso decisorio con la regularidad suficiente y que se trata sobre todo de una influencia esporádica⁴⁹¹.

Sea como fuere, no hay que olvidar que todos los actores que intervienen en el diseño y práctica de la Política de Seguridad Exterior forman parte de una estructura que, en último término, está al servicio de los objetivos estratégicos de una potencia hegemónica. Por tanto, para comprender el alcance de la influencia de los *think tanks* en el caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta sus formas de interacción con los demás actores implicados así como su relación con el contexto internacional y doméstico⁴⁹².

A) Funciones específicas en la formulación de la Política de Seguridad Exterior

Richard Haass, director de Planificación Política en el Departamento de Estado entre 2001 y 2003 y miembro del Consejo de Seguridad Nacional durante el mandato de George H. Bush, considera que son cinco las principales aportaciones de los centros de investigación y análisis de políticas públicas a la formulación de la Política Exterior⁴⁹³:

A.1 Generan un nuevo modo de pensar: crean en efecto un nuevo modo de investigar y analizar que cambia la manera en que los responsables de tomar las decisiones perciben el mundo y responden a los cambios en el sistema internacional. Estas percepciones pueden afectar el concepto de interés nacional, influir en el orden de prioridades a la hora de establecer los objetivos del mismo, proveer hojas de ruta para la acción, movilizar coaliciones políticas y burocráticas, y dar forma al diseño de instituciones permanentes.

⁴⁸⁹ HUNTER, Robert, "Think Tanks: Helping to Shape US Foreign and Security Policy", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 5, nº 1, marzo de 2000, pp. 33-36.

⁴⁹⁰ *Ibid*: HAASS, R., *Op. Cit.*, 2002, pp. 6; y ASMUS, Ron, "Having an Impact: Think Tanks and the Debate on NATO Enlargement", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, nº 3, noviembre de 2002, pp. 34.

⁴⁹¹ Cfr. ABELSON, *Op. Cit.*, 1998a.

⁴⁹² PALACIO DE OTEYZA, 2003. Ver también, "The Multiple Influences in the US Foreign Policy-Making", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 5, nº 1, marzo de 2000, pp. 25-27.

⁴⁹³ HAASS, Richard, *Op. Cit.*, 2002, pp. 6-10.

A.2 Proporcionan talento: los *think tanks* proporcionan una continua corriente de expertos que trabajan en las sucesivas Administraciones o bien forman parte del personal del Congreso y de las distintas agencias gubernamentales. Asimismo ofrecen a los funcionarios que dejan el Gobierno una atmósfera institucional en la cual compartir los conocimientos adquiridos y permanecer activos en los debates relativos a la Política Exterior y la Seguridad Nacional. Este movimiento de ‘entrada y salida’ de funcionarios es un elemento fundamental para llevar ideas nuevas al Gobierno. De hecho, son muy pocas las personas que llegan a los cargos más elevados de la Diplomacia y la comunidad seguridad nacional sin haber pasado antes por algún centro de investigación y planificación política, ya sea como miembros del personal, colaboradores de las publicaciones o simplemente como participantes en grupos de estudios u otro tipo de reuniones⁴⁹⁴. En el cuadro adjunto puede verse algunos ejemplos de ambas situaciones:

Nombre	Cargo	Administración	Think tank de procedencia / relevo
Richard HAASS	Director de Planificación Política del Departamento de Estado	George W. Bush	Presidente del Consejo de Relaciones Exteriores
Kim HOLMES	Secretaria de Estado adjunta (Organizaciones Internacionales)	George W. Bush	Vicepresidenta de la Fundación Heritage
James KELLY	Secretario de Estado adjunto (Asia Oriental y Pacífico)	George W. Bush	Presidente del Foro del Pacífico en el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos
Peter RODMAN	Secretario de Defensa adjunto (Política de Seguridad Internacional)	George W. Bush	Director del programa de Seguridad Nacional del Centro Nixon para la Paz
Strobe TALBOTT	Vicesecretario de Estado	Bill Clinton	Presidente de la Institución Brookings
Martin INDYK	Secretario de Estado adjunto (Oriente Próximo)	Bill Clinton	Director del Centro Saban para Política de Oriente Medio de la Institución Brookings
Morton HALPERIN	Director de Programación Política del Departamento de Estado	Bill Clinton	Director de Política Exterior y del Centro para la Democracia del CFR
Brent SCOWCROFT	Consejero de Seguridad Nacional	George H. Bush	Consejo de Relaciones Exteriores Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos
Lawrence EAGLEBURGER	Vicesecretario de Estado	George H. Bush	Consejero del Instituto de Washington para Política de Oriente Próximo
Richard SOLOMON	Secretario de Estado adjunto (Asia Oriental y Pacífico)	George H. Bush	Presidente del Instituto para la Paz
Lawrence KORB	Secretario de Defensa adjunto (Reserva, Instalaciones y Logística)	Ronald Reagan	Director de Estudios de Seguridad Nacional Consejo de Relaciones Exteriores

Fuente: elaboración propia

A.3 Reúnen profesionales: los centros de investigación y análisis político ofrecen a los *policymakers* terrenos en los cuales construir un consenso sobre cuestiones estratégicas y diplomáticas con los líderes de opinión procedentes de las más diversas profesiones y disciplinas académicas. Por lo general, ninguna iniciativa diplomático-estratégica importante puede sostenerse a menos que cuente con una base de apoyo suficiente dentro de las

⁴⁹⁴ HUNTER, R., *Op. Cit.*, 2000, pp. 40.

comunidades de política exterior y seguridad nacional. Son muchos los *think tanks* que ofrece foros y espacios de debate en los cuales se pueden anunciar nuevas iniciativas, explicar políticas actuales y hasta lanzar globos de ensayo.

A.4 Participación del público: además de ejercer una función educativa para facilitar la comprensión de las decisiones sobre Política de Seguridad Exterior y ampliar la base de apoyo popular de las mismas, los *think tanks* educan a los ciudadanos acerca de la naturaleza del entorno de seguridad en que viven, algo que es especialmente importante cuando quienes diseñan la agenda de seguridad y la agenda diplomática se enfrentan a la tarea de reformular y marcar un nuevo curso para las cuestiones estratégicas esenciales.

A.5 Función de intermediación: los *think tanks* pueden desempeñar una función más activa de política exterior al patrocinar diálogos sobre temas delicados y ofrecer la mediación de terceros a las partes en conflicto. Uno de los centros más dinámicos y mejor preparados en ese sentido es el Instituto de la Paz (*United States Institute of Peace*), una entidad independiente creada a instancias del Congreso en 1984 con el propósito de que sus expertos contribuyeran a promover la solución pacífica de los conflictos internacionales. Desde entonces el centro tiene una amplia oferta de programas de capacitación, investigación básica y aplicada así como servicios de información. Igualmente, desarrollan programas de aplicación más práctica que la mayoría de los centros de investigación política para dar formación en la gestión de crisis a funcionarios de gobierno, diplomáticos, líderes civiles, representantes de ONG y militares, tanto estadounidenses como extranjeros. Otros centros de investigación política también han ampliado el alcance de sus actividades para incluir esta función de intermediación. Tal es el caso de la Fundación Carnegie para la Paz y el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos⁴⁹⁵.

B) Algunos antecedentes en la Política Exterior reciente

Revisar algunos hitos de la Política Exterior norteamericana más reciente resulta de gran utilidad para visualizar las funciones que se acaban de reseñar en un plano operativo y, naturalmente, para tener una idea más completa de la influencia de estas organizaciones en la formulación de las políticas gubernamentales que afectan la definición, ejercicio y alcance del liderazgo internacional estadounidense.

B.1 La Segunda Guerra Fría: en los primeros años ochenta, Ronald Reagan consiguió sacar adelante una agenda de seguridad que en muchos sentidos suponía volver a las fuentes de la confrontación con la Unión Soviética.

⁴⁹⁵ La primera organizó en los años ochenta una serie de encuentros para reunir políticos, empresarios, líderes sindicales y académicos exiliados de Sudáfrica que ayudaron a sentar las bases del diálogo en torno al futuro de ese país. Mientras que el CSIS desarrolla proyectos para mejorar las relaciones entre las repúblicas de la ex Yugoslavia y para facilitar el diálogo entre griegos y turcos.

A escasos cinco años de la retirada de Vietnam, el rechazo de la opinión pública era especialmente evidente respecto de la política de intervenciones militares para derrocar regímenes marxistas en el Tercer Mundo⁴⁹⁶. Pero la mayoría de los estadounidenses tampoco relacionaba la Guerra de las Galaxias o el desarrollo de una nueva generación de misiles estratégicos con un sentimiento de seguridad y tranquilidad personal, con la preservación de la paz mundial y, en última instancia, con el deseo de hacer de su país y del mundo un lugar mejor para las futuras generaciones.

Para convertir la Doctrina Reagan, la Iniciativa de Defensa Estratégica y los misiles MX en realidades políticas, la opinión pública se convirtió en uno de los frentes prioritarios para la comunidad de seguridad nacional⁴⁹⁷. Dada la incompatibilidad entre las líneas estratégicas que deseaba poner en marcha la Casa Blanca y algunos de los valores más arraigados en la sociedad norteamericana, era necesario crear y organizar un nuevo consenso en torno a las nociones más básicas de la seguridad nacional. En la práctica el objetivo de esta campaña para cambiar la percepción del público suponía vincular los temas que conformaban el debate al respecto –Doctrina Reagan, Guerra de las Galaxias y misiles MX– con la opinión pública de forma positiva y relevante desde un punto de vista individual.

Para Wirthlin una buena estrategia de comunicación exige persuadir por la razón y motivar por la emoción⁴⁹⁸, y sería en ese contexto donde los centros de investigación política comprometidos con la ‘guerra de la ideas’ se iban a convertir en agentes que allanarían el camino de la también llamada Segunda Guerra Fría. No sólo aportarían el acervo intelectual, defendiendo los puntos de vista oficiales mientras analizaban el panorama internacional y la seguridad interna de Estados Unidos en los medios de comunicación, que por entonces empezaron a demandar masivamente a estos expertos. Además, añadirían a los elementos racionales o concretos del mensaje político, elementos emocionales, basados en valores considerados esenciales por la sociedad estadounidense.

De esta forma, en el eje de la motivación, la tarea de los *think tanks* sería convencer al público de que el fortalecimiento de las capacidades de defensa así como el uso de todo tipo de medios para socavar regímenes procomunistas en el Tercer Mundo no conducirían a la guerra sino a la paz. Por ejemplo, en lugar de hablar de intervencionismo o de dominio de la Política Exterior estadounidense, se hablaría de las responsabilidades de América en tanto que líder del mundo libre, así como de la necesidad de fortalecer el referido liderazgo para seguir universalizando valores y exportando fórmulas democráticas de gobierno. Asimismo, ante la demanda de un incremento del gasto en defensa para financiar la Iniciativa de Defensa Estratégica, el escenario que se presentaría a la opinión pública sería el de un fortalecimiento de las capacidades defensivas del país para preservar la paz mundial, en lugar de emplear argumentos como la posibilidad de eliminar un ataque total

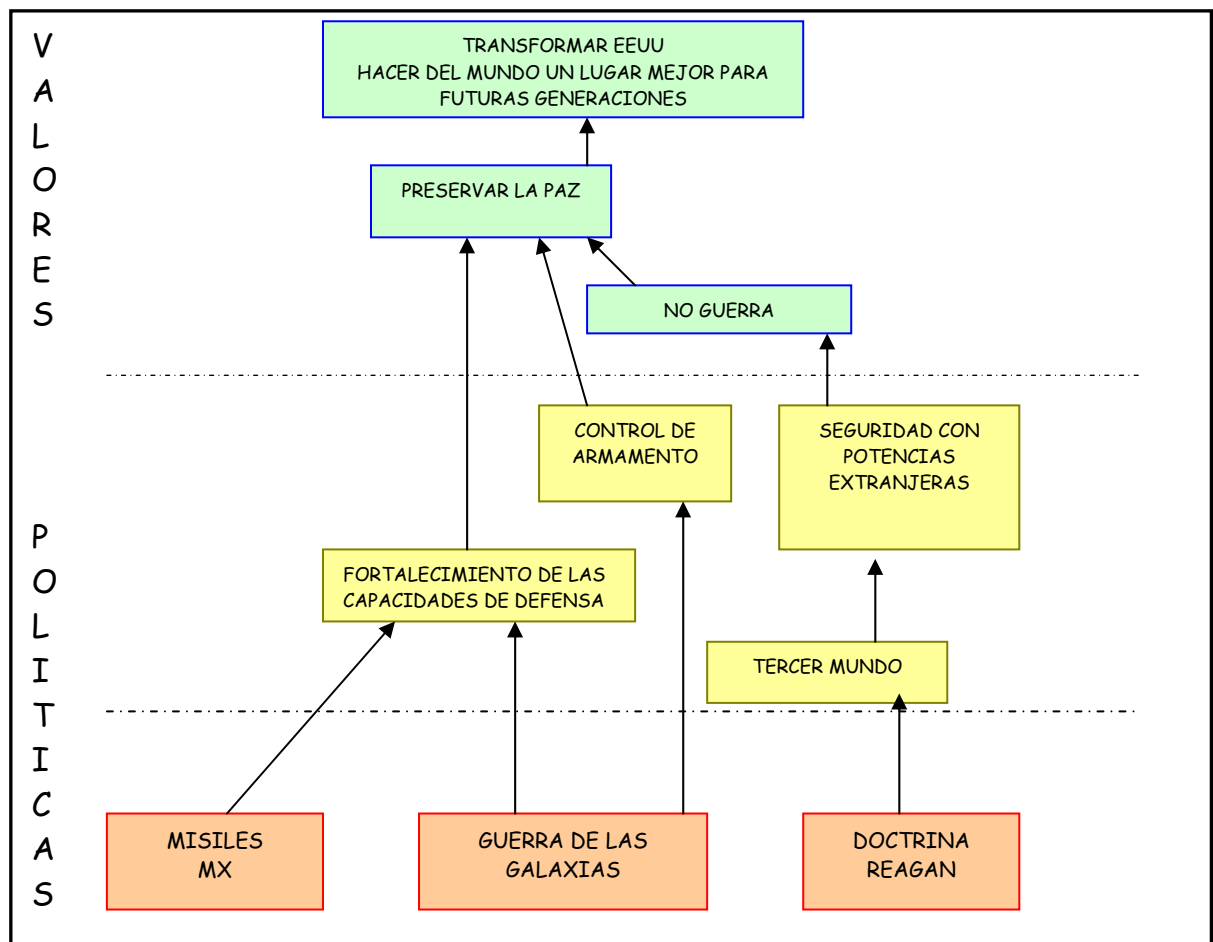
⁴⁹⁶ Para conocer la proporción de estadounidenses partidarios de enviar tropas al exterior en distintos supuestos, ver el sondeo realizado en 1982 por el Chicago Council on Global Affairs (entonces Chicago Council on Foreign Relations): RIELLY, J., *American Public Opinion and Foreign Policy*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations, 1983, pp. 28-32.

⁴⁹⁷ Los otros frentes eran el Congreso y los medios de comunicación. SIERRA, Francisco, “Propaganda y Nuevo Orden Mundial. La información y la guerra en la nueva doctrina de seguridad”, *Historia y Comunicación Social*, nº 4, 1999, pp. 201-203.

⁴⁹⁸ WIRTHLIN, Richard, *Estrategia Electoral*, Madrid, Editorial Complutense, 1995, pp. 25 y ss.

soviético de carácter ofensivo, trascender la Doctrina de la Destrucción Mutua Asegurada o hacer de las armas nucleares algo impotente y obsoleto. Como argumentos para ampliar la base de apoyo de una política gubernamental, la universalización de valores y la causa de paz mundial estaban más próximos a la noción de hacer de Estados Unidos y del mundo un lugar mejor para futuras generaciones. La idea era que el público asociara estos temas estratégicos con un beneficio.

MAPA DE VALORES DEL PÚBLICO NORTEAMERICANO REFERIDOS A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERIOR



Fuente: adaptado de Wirthlin, 1995

B) La ampliación de la OTAN

A principio de los noventa, los centros de investigación y planificación de políticas públicas desempeñaron en papel decisivo en el debate sobre el futuro de la OTAN, que acabó dando paso a la ampliación de la Alianza para incluir a antiguos miembros del Pacto de Varsovia.

Cuando Bill Clinton se convirtió en primer mandatario, la incorporación a la OTAN de antiguos países del bloque comunista no constituía un tema de interés político, aunque

personalmente era partidario de actuar en ese sentido⁴⁹⁹. En ese marco, *think tanks* como RAND Corporation y el Consejo Atlántico abrieron el debate y dotaron de peso intelectual a la cuestión de la ampliación⁵⁰⁰, poniendo el trabajo de sus investigadores al servicio de una clase política dividida al respecto, desbordada por la velocidad y la envergadura de los cambios en el sistema internacional y presionada a la vez por el nerviosismo de los aliados europeos, por la ansiedad de los eventuales candidatos y, naturalmente, por la Federación Rusa.

El dilema que enfrentaba el *establishment* no se agotaba, ni muchísimo menos, en la cuestión de si había que extender o no la Alianza hacia el Este de Europa. La falta de acuerdo tenía que ver entre otras muchas cuestiones con la visión de Europa una vez terminada la confrontación Este-Oeste; el futuro de la relación transatlántica; el propósito de la OTAN en ausencia de la amenaza soviética; y cómo conseguir que los dirigentes rusos aceptaran una alianza militar bajo liderazgo norteamericano que se iba a extender hasta sus mismas fronteras. Por otra parte, también contaba la necesidad de demostrar la autoridad de la Administración Clinton en materia de asuntos exteriores, acallar las voces críticas del Partido Republicano y sellar las grietas aparecidas durante las guerras de la ex Yugoslavia mediante un proyecto transatlántico común⁵⁰¹.

Desde un punto de vista estrictamente operativo, el principal aporte de estas organizaciones vino dado por las sesiones de información en las que se analizaba desde una perspectiva político-estratégica las razones para ampliar la Alianza, los aspectos prácticos sobre la forma en que debía conducirse el proceso, los costes del mismo y las implicaciones para los países que se quedarían fuera. Por entonces RAND contaba con uno de los mejores equipos de especialistas en seguridad europea fuera del entorno gubernamental, entre los que cabe destacar a Ronald Asmus, Richard Kugler y Stephen Larrabee. El Consejo Atlántico, por su parte, había sido una de las primeras entidades en analizar sobre el terreno la realidad de los países de Europa central y oriental. Algunos de estos investigadores acabaron incorporándose al Departamento de Estado para trabajar sobre cuestiones tan delicadas como la relación OTAN-Rusia⁵⁰².

Si RAND y el Consejo Atlántico lograron que una idea marginal llegara a convertirse en política principal otros centros hicieron su mayor contribución de cara a la opinión pública. Ya en la segunda mitad de los noventa, cuando el debate en las esferas políticas había adquirido entidad propia, el Consejo de Relaciones Exteriores, la Institución Brookings y el American Enterprise Institute, a través de la *Nueva Iniciativa Atlántica*, intentaron que el futuro de la Alianza se convirtiera en un tema de discusión pública, proporcionando

⁴⁹⁹ Cfr. ASMUS, R., *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, Nueva York, Columbia University Press, 2002, pp. xxvi.

⁵⁰⁰ Ver, por ejemplo, algunos artículos publicados por el equipo de analistas de RAND en *Foreign Affairs*: ASMUS, R., KUGLER, R. y LARRABEE, S., "Building a New NATO", *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 4, otoño de 1993, pp. 28-40; y ASMUS, Ronald y LARRABEE, Stephen, "NATO and the Have-Nots: Reassurance after Enlargement", *Foreign Affairs*, vol. 75, nº6, noviembre-diciembre de 1996, pp. 13-20.

⁵⁰¹ ASMUS, R., *Op. Cit.*, 2002, pp. 18-57.

⁵⁰² Precisamente fue el caso de Ronald Asmus, que se integró a la Sección Europea de la Secretaría de Estado. Asmus, que actualmente es director ejecutivo del German Marshall Fund y miembro del Consejo de Relaciones Exteriores, redactó la mayoría de los discursos que la secretaria Madeleine Albright pronunció sobre el tema.

espacios para que la discusión trascendiera las altas esferas del Gobierno y los pasillos del Congreso. Por entonces, el respaldo de los estadounidenses a la expansión de la OTAN (42%) era sensiblemente menor que el de la clase política (60%)⁵⁰³, lo que estaba estrechamente vinculado con la cantidad de información que manejaban al respecto. En 1997, sólo siete de cada cien estaban bien informados, mientras que el 71% tenía pocas o ninguna referencia; de hecho, muy pocos (10%) eran capaces de nombrar a los países candidatos. Por lo mismo, la urgencia que se concedía a la ampliación era escasa; menos de una quinta parte consideraba que la incorporación de Hungría, Polonia y la República Checa debía llevarse a cabo cuanto antes⁵⁰⁴.

C) El debate sobre la defensa antimisil

Cuando en mayo de 1993 Leslie Aspin puso fin a la era de la Guerra de las Galaxias, muy pocos republicanos alzaron la voz para oponerse al anuncio del secretario de Defensa. En el mejor de los casos, algunos destacaron el papel que la Iniciativa de Defensa Estratégica había tenido en la erosión de la Unión Soviética, pero el único que, de hecho, criticó la decisión del Pentágono fue el ex presidente Reagan. Lo cierto es que la idea de construir un sistema de defensa contra misiles balísticos intercontinentales empleando interceptores terrestres y espaciales había empezado a perder consistencia en el Partido Republicano desde que en 1991 el presidente Bush padre reorientara la IDE hacia un programa menos ambicioso y acorde con la realidad estratégica de la inmediata post Guerra Fría: la Protección Global contra Ataques Limitados (*Global Protection Against Limited Strike*, GPALS)⁵⁰⁵.

La decisión de la Administración Clinton de cancelar formalmente la IDE y dar paso a un sistema de defensa antimisiles de teatro estaba motivada por el convencimiento de que en el contexto vigente la principal amenaza balística no venía dada por el arsenal nuclear ruso sino por la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento

⁵⁰³ RIELLY, John, *Op. Cit.*, 1995, pp. 21.

⁵⁰⁴ "NATO Enlargement and the Future of NATO", en KULL, Steven, *Seeking a New Balance: A Study of American and European Public Attitudes on Transatlantic Issues*, Program on International Policy Attitudes, Center on Policy Attitudes y Center for International and Security Studies at Maryland, Universidad de Maryland, 1998, pp. 24-35. Disponible en http://www.pipa.org/OnlineReports/TransatlIssues/NewBal_Jun98/NewBal_Jun98_rpt.pdf (agosto de 2007). Ver también KULL, S., "The American Public, the Congress and NATO Enlargement", *NATO Review*, vol. 45, n° 1, enero de 1997, pp. 9-11.

⁵⁰⁵ El GPALS buscaba proteger el territorio estadounidense de lanzamientos accidentales, no autorizados o deliberados de un máximo de 200 misiles balísticos procedentes de las antiguas repúblicas soviéticas o de China. De forma secundaria, debía proporcionar una defensa de zona a las fuerzas desplegadas en el exterior, un requerimiento que impuso el Congreso ante el temor que generaron los misiles *Scud* iraquíes durante la Guerra del Golfo Pérsico. Al respecto ver, *President's New Focus for SDI: Global Protection Against Limited Strikes*, Organización para la Iniciativa de Defensa Estratégica, Washington DC, 1991; *Global Protection Against Limited Strikes Management Strategy*, Departamento de Defensa, Washington DC, 1991; COOPER, Henry, "Limited Ballistic Missile Strikes. GPALS Comes Up with an Answer", *NATO Review*, vol. 40, n° 3, junio de 1992, pp. 27-30. El anuncio del presidente fue hecho en el Discurso del Estado de la Unión de 1991: BUSH, George, H., *Envisioning One Thousand Points of Light*, Discurso del Estado de la Unión, 29 de enero de 1991. Disponible en: http://www.c-span.org/executive/transcript.asp?cat=current_event&code=bush_admin&year=1991 (septiembre de 2007).

en países como Corea del Norte, Irán e Irak⁵⁰⁶. De esta forma, el objetivo de la nueva Organización para la Defensa contra Misiles Balísticos (*Ballistic Missile Defense Organization*, BMDO) sería el despliegue de un sistema para garantizar la defensa de las fuerzas estadounidenses y aliadas destacadas en el Sureste asiático o en el Golfo Pérsico de los misiles balísticos de corto alcance y los misiles de crucero. La previsión era que esa amenaza no se materializaría antes de 2010⁵⁰⁷.

Para los más fervientes partidarios del escudo antimisil, la mayor inquietud no era la suspensión de algunos programas emblemáticos como los interceptores espaciales guijarros brillantes (*brilliant pebbles*) o los sensores ojos brillantes (*brilliant eyes*), que por entonces estaban aún en fase de investigación en los laboratorios federales Lawrence Livermore, pero cuya fabricación estaría casi con toda seguridad en manos de Rockwell International y Martin Marietta⁵⁰⁸. Lo que realmente les preocupaba era que el silencio en las filas del *GOP* revelaba que, incluso en el republicanismo, la idea de crear un escudo impenetrable que protegiera el territorio estadounidense de un ataque nuclear masivo había dejado de constituir un tema de interés político⁵⁰⁹.

Fue en ese contexto que centros de investigación política de tercera y cuarta generación, como la Fundación Heritage y el Centro para Política de Seguridad se esforzaron por evitar que la defensa antimisil cayera definitivamente en el *time lag*. Para ambas organizaciones, la defensa antimisil había sido una prioridad desde sus inicios. El estudio *High Frontier: A New National Strategy*, publicado en 1982 y que sentó las bases de la IDE, fue financiado por Heritage. Mientras que el Centro para Política de Seguridad ha venido trabajando, prácticamente desde su creación, para convencer a los agentes encargados de formular la política de defensa de la necesidad de desplegar un sistema de las características del que propuso en 1983 la Administración Reagan⁵¹⁰.

Coincidiendo con el inicio de la 104ª Legislatura, Heritage y el CSP dieron luz verde a una ofensiva en la que emplearon una variedad de recursos para influir en el proceso político sobre la cuestión de la defensa contra misiles. A iniciativa de HF, se constituyó un grupo de estudio conjunto integrado por varios ex altos funcionarios del Gobierno Reagan, que formaban parte de uno o ambos *think tanks*. Entre los miembros del Grupo de Estudio sobre

⁵⁰⁶ ASPIN, Leslie, "A Defense Strategy for the New Era", en *Report on the Bottom-Up Review*, Departamento de Defensa, Washington DC, octubre de 1993. Disponible en: <http://www.fas.org/man/docs/bur/part02.htm> (julio de 2007).

⁵⁰⁷ *Emerging Missile Threats to North America During the Next 15 Years*, National Intelligence Estimate (PS/NIE 95-19). El documento de noviembre de 1995 señalaba que ningún país, salvo las potencias nucleares ya conocidas, tenía capacidad para desarrollar o adquirir misiles balísticos que pudieran alcanzar América del Norte en los próximos 15 años. El texto está disponible en: <http://www.fas.org/spp/starwars/offdocs/nie9519.htm> (diciembre de 2006).

⁵⁰⁸ SPRING, Baker, *Brilliant Pebbles: The Revolutionary Idea for Strategic Defense*, Fundación Heritage, Washington DC, 1990. Disponible en http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/upload/87946_1.pdf (agosto de 2007). Ver también BAUCOM, Donald "The Rise and Fall of Brilliant Pebbles", *Journal of Social Political and Economic Studies*, vol. 29, n° 2, septiembre de 2004, pp. 143-190.

⁵⁰⁹ WEBER, Vin, *Op. Cit.*, 1993.

⁵¹⁰ *An Assessment of Congressional Actions on Key FY1991 Defense Issues*, Centro para Política de Seguridad, Washington DC, 11 de septiembre de 1990. Disponible en: <http://www.centerforsecuritypolicy.org/home.aspx?sid=56&subcategoryId=113>; y *Strategic Defense and Deterrence Project*, Centro para Política de Seguridad, Washington DC, 2006. Disponible en: <http://www.centerforsecuritypolicy.org/Home.aspx?SID=56&SubCategoryID=113>.

la Defensa Antimisil cabe destacar a los ex directores de la Organización para la Iniciativa de Defensa Estratégica, Henry Cooper y James Abrahamson; William Graham, ex director de la Oficina de Ciencia y Tecnología de la Casa Blanca; Frank Gaffney, ex secretario asistente de Defensa para Control de Armamento y Fuerzas Nucleares; y el teniente general Daniel Graham, ex presidente de la Coalición para la Iniciativa de Defensa Estratégica y director de *High Frontier*. En junio de 1995, el grupo publicó su primer informe en el que manifestaban su deseo de trabajar para poner fin a una política que, desde su perspectiva, dejaba deliberadamente expuesto a la amenaza balística al territorio estadounidense⁵¹¹. En la práctica las recomendaciones apuntaban en dos direcciones: por una parte, procurar la eliminación del Tratado ABM, visto como un obstáculo insuperable para el despliegue de un sistema eficaz de defensa contra misiles; y por otra, proporcionar los fundamentos tecnológicos para el despliegue de una defensa contra misiles basada en el mar.

A lo largo de 1995, la estrategia para **restaurar el debate político** sobre la defensa antimisil descansó esencialmente en el esfuerzo educativo de la Fundación Heritage. El instrumento principal fue la publicación de documentos breves –las llamadas notas informativas y memorandos ejecutivos- sobre temas restringidos relacionados con la amenaza balística y las opciones de defensa, cada vez que el Legislativo estaba en trance de adoptar alguna importante decisión al respecto. Estos documentos tenían el propósito de satisfacer las necesidades de información de los *policymakers*. Cualquier miembro del Congreso, en vísperas de un debate o votación, podía encontrar en su mesa un informe de Heritage que analizaba el tema concreto que iba a discutirse y en el que, además, se proponía soluciones y argumentos desde una perspectiva en la que los legisladores no había reparado hasta entonces. La fundación proporcionaba esos estudios al Senado y a la Cámara de Representantes, así como a los medios de comunicación y al público general; las agencias de la Administración federal eran una audiencia secundaria⁵¹². Otros recursos fueron las sesiones informativas públicas y privadas para miembros del Congreso y sus equipos de asistentes; los testimonios ante comités y subcomités de ambas cámaras; la organización de seminarios y conferencias para líderes de opinión; y, por supuesto, restaurar el tema de la defensa antimisil en la agenda de los medios. No sólo en aquéllos que coincidían con su perspectiva de la seguridad nacional, para quienes el tema en cuestión no tardó en recuperar la categoría de *issue*, sino que también en medios de reconocida trayectoria liberal. Por ejemplo, entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 1996, se publicaron en *The New York Times* diecisiete columnas y editoriales que incluían la cuestión de la defensa antimisil, de los que ocho (47%) mostraban una perspectiva favorable a la misma. La mayoría había sido redactada por el columnista del diario William Safire, pero también había piezas escritas por el líder de la mayoría republicana en el Senado, Bob Dole, así como por William Kristol y Robert Kagan⁵¹³.

⁵¹¹ The Missile Defense Study Team, *Defending America: A Near- and Long- Term Plan to Deploy Missile Defenses*, Fundación Heritage, Washington DC, 1995.

⁵¹² SPRING, Baker, "The Heritage Foundation: Influencing the Debate on Missile Defense", *US Foreign Policy agenda*, vol. 7, nº 3, noviembre de 2002, pp. 38-41.

⁵¹³ La lista de editoriales firmados por Safire es la siguiente: "Pulling Our Punch", 7 de septiembre de 1995; "The Phony Air War", 18 de septiembre de 1995; "The New Casey", 6 de mayo de 1996;

Los esfuerzos del Centro para Política de Seguridad por **extender el debate a la esfera pública** aprovechando la campaña electoral de 1996 no alcanzaron los resultados esperados. Falto de argumentos para disputar la presidencia a Bill Clinton - la reactivación de la económica y sobre todo la confianza en que ésta seguiría evolucionado al menos tan bien como hasta entonces (82%)⁵¹⁴ situaban al jefe de Estado muy por encima de su oponente en todas las encuestas⁵¹⁵-, Bob Dole se mostró en principio dispuesto a convertir la defensa antimisil en su principal carta de victoria⁵¹⁶, pero luego desistió al percatarse de que el público no manifestaba el menor interés por la Política Exterior, en general, y por la Política de Defensa, en particular⁵¹⁷. De hecho, la proporción de estadounidenses que creía que su país podía ser objeto de un ataque balístico en los próximos cinco años era residual⁵¹⁸. A lo largo de ese año, el CSP consiguió que sus expertos publicaran diez editoriales o columnas de opinión referidos a la defensa contra misiles, principalmente en *The Washington Times* (80%). Asimismo se elaboraron dieciocho memorandos (*Policy Briefings*), con críticas a la postura oficial, alertas sobre la amenaza balística y recomendaciones sobre diversos aspectos de la defensa antimisil.

Pasada la elección, el CSP volvió a sumar esfuerzos con Heritage y reorientó sus mensajes hacia el *target* más receptivo: el Congreso, donde los republicanos seguían siendo mayoría, a pesar de haber perdido la presidencia. Mientras allí se debatía el Acta de Defensa Nacional contra Misiles, estos *think tanks* se trazaron como objetivo bloquear la política de la Administración Clinton para preservar el Tratado ABM.

En Washington existía un amplio consenso sobre la necesidad de dilucidar claramente qué países sucederían a la URSS como parte del **Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos** para que se pudiera preservar el acuerdo. El Gobierno creía poder resolver el asunto sin someterse a la prerrogativa del Congreso⁵¹⁹, argumentando que la cuestión de la

"Defenseless America", 9 de mayo de 1996; "San Diego Speech Scorecard", 19 de agosto de 1996; "Anti-missile Issue", 22 de agosto de 1996; "Punmeister", 22 de septiembre de 1996. Todos están disponibles en el archivo electrónico de *The New York Times*.

⁵¹⁴ "Condition of Nation's Economy Over the Next Year 1980-2004", *The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior*, American National Election Studies, Universidad de Michigan. Disponible en: <http://www.electionstudies.org/nesguide/nesguide.htm>. (julio de 2007).

⁵¹⁵ Al menos 20 puntos en las encuestas que manejaban CNN, *USA Today* y *Time*. Ver, *CNN/USA Today/Gallup Polls. US Presidential Campaign 1996*. Disponible en: <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/1996/polls/> (julio de 2007)

⁵¹⁶ Véase la carta que los también senadores James Inhofe (R-Okla) y Bob Smith (R-NH) enviaron al líder de la mayoría republicana en el Congreso y candidato a la presidencia en enero de 1996, al inicio de la precampaña electoral, instándole a que diera prioridad a estos temas. La carta está disponible en la página del Centro para Política de Seguridad: <http://www.centerforsecuritypolicy.org/Modules/NewsManager/ShowSectionNews.aspx?CategoryID=56&SubCategoryID=113&NewsID=2446> (mayo de 2007)

⁵¹⁷ Aunque a lo largo de toda la campaña, y hasta la víspera de las elecciones, las autoridades del CSP insistieran en que había lugar para abordar públicamente esas cuestiones. Ver, "The Other Character Issue", *Washington Times*, 16 de octubre de 1996; *Discredit Where It Is Due: Christopher's Mea Culpa Adds to Urgency of Debate on Security Policy*, Center for Security Policy, Washington DC, 16 de octubre de 1996. Disponible en:

<http://www.centerforsecuritypolicy.org/Modules/NewsManager/ShowSectionNews.aspx?CategoryID=140&SubCategoryID=141&NewsID=2506>; y *There's Still Time - and An Urgent Need - to Address Security Policy Issues*, Center for Security Policy, Washington DC, 1 de noviembre de 1996. Disponible en: <http://www.centerforsecuritypolicy.org/Modules/NewsManager/ShowSectionNews.aspx?CategoryID=140&SubCategoryID=141&NewsID=2024>.

⁵¹⁸ CIRINCIONE, J., *Op. Cit.*, 1997, pp. 50-51

⁵¹⁹ Así lo manifestó William Denver, consejero especial del presidente Clinton, en una carta enviada el 26 de noviembre de 1996 a Newt Gingrich, líder de la mayoría en la Cámara de Representantes, en la que

sucesión no requería cambios sustanciales en el tratado si se lograba mantener el equilibrio establecido con la firma del Tratado de No Proliferación⁵²⁰. En esas circunstancias el Centro para Política de Seguridad y la Fundación Heritage trabajaron para convencer a los legisladores de que reemplazar a la Unión Soviética como la otra parte del acuerdo implicaba efectuar cambios sustanciales en el mismo, en cuyo caso cualquier compromiso para resolver la cuestión de la sucesión requería el consentimiento de la Cámara Alta⁵²¹.

La Comisión de Relaciones Exteriores de Senado, presidida entonces por Jesse Helms, acogió las recomendaciones de Heritage y el CSP de llevar la cuestión de la sucesión al Senado donde se requería mayoría de dos tercios para aprobar una resolución de esas características. De esta forma, y a pesar de que la Casa Blanca consiguió que Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán se comprometieran a delegar en Rusia la titularidad del antiguo arsenal estratégico, Helms vinculó las negociaciones sobre determinados aspectos del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa a que la Casa Blanca sometiera al Senado cualquier acuerdo que resolviera la cuestión de la sucesión en el Tratado ABM. Clinton presentó la certificación requerida en mayo de 1997 y le fue denegada.

se le transmitían, además, las conclusiones del informe de la Comisión Livingston sobre la enmienda del Tratado ABM.

⁵²⁰ El plan de la Casa Blanca era que Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán destruyeran parte de sus efectivos y entregaran los restantes a la Federación Rusa. De este modo se aseguraba el equilibrio mantenido desde la firma del TNP en 1968.

⁵²¹ SPRING, Baker, "The Senate Should Block the White House's End Run on ABM Treaty", (nota informativa n° 1106) Fundación Heritage, Washington DC, 11 de marzo de 1997. Disponible en: <http://www.heritage.org/Research/MissileDefense/BG1106.cfm> (abril de 2007)

Capítulo 5

LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO AGENTES DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

Entre las muchas dificultades con que se ha topado la comunidad científica para estudiar el impacto de los *think tanks* en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas gubernamentales, la operacionalización real de su influencia ha sido uno de los más frecuentes⁵²². Incluso en Estados Unidos, donde el estudio de éste fenómeno se remonta a los años setenta, no resulta fácil medir hasta qué punto un actor que funciona al margen de los procesos políticos formales - como son los centros de investigación y planificación de políticas públicas- interviene en la toma de decisiones. Tanto si se trata de medir la significación política como la significación pública de su ascendiente, no hay que perder de vista que la materia prima de estas organizaciones está constituida por las ideas, ya que al margen de las diferencias estratégicas y funcionales hay dos metas comunes a todos ellos: informar el proceso político de toma de decisiones e influir el clima de opinión en el que se desenvuelven los actores políticos implicados formalmente en el referido proceso. De este modo, la mayoría de los autores que se han aproximado al fenómeno, más allá de la perspectiva utilizada, o bien se refieren tangencialmente a la cuestión de la influencia o sencillamente asumen que estas organizaciones influyen en el proceso político, pero sin demostrar cómo⁵²³.

El hecho de que no se pueda establecer una relación causal medible entre las recomendaciones de planificación hechas por uno o más *think tanks* y las decisiones adoptadas finalmente por el estamento político, no excluye la posibilidad de aproximarse con suficiente precisión a las fórmulas de influencia política y pública, atendiendo a los múltiples canales de proyección de estas organizaciones. Como se ha dicho, además de difundir los resultados de sus investigaciones en distintos formatos dirigidos a diferentes audiencias, los centros de investigación y análisis político organizan conferencias, seminarios y jornadas de trabajos para funcionarios y altos funcionarios de la Administración; proporcionan expertos a los principales espacios informativos nacionales, estatales y locales; procuran establecer agentes de enlace permanentes con las principales oficinas de los poderes Ejecutivo y Legislativo; participan en gabinetes, comisiones, grupos de estudio y equipos de transición política; y testifican ante el Senado y la Cámara de Representantes.

Este capítulo está dedicado al estudio de una serie de casos concretos significativos que aportarán detalles sobre los aspectos operativos de la estrategia de comunicación política desplegada por la industria de defensa, para impulsar aumentos del gasto militar.

⁵²² ABELSON, Donald, "Think Tanks in the United States", en STONE, Diane, DENHAM, Andrew y GARNETT, Mark, *Think Tanks across Nations. A Comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press, 1998, pp. 118-119.

⁵²³ *Ibid.* pp. 107-108.

5.1 ALGUNAS CUESTIONES METODOLÓGICAS

Se utilizará una metodología basada en la observación de aquellas organizaciones con mayor presencia en las agencias gubernamentales implicadas en el desarrollo de la Política de Seguridad Exterior. Para ello se ha elegido el método comparativo descriptivo que permitirá identificar las características generales y los principios subyacentes a la estrategia de comunicación política ejecutada por estas organizaciones y cuyo objetivo es legitimar las demandas presupuestarias y estratégicas de la industria de defensa.

Lo que se pretende a través del estudio de casos centrado en descripciones es identificar y describir los puntos clave constitutivos de las fórmulas de proyección política y pública empleadas por los centros elegidos para (a) impulsar la demanda de seguridad -tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo- y (b) restaurar un marco de relación cliente-proveedor favorable a los intereses de la industria de defensa. Para ello se tendrán en cuenta las siguientes cuestiones: (i) aspectos referidos a su organización y estructura operativa y; (ii) áreas de investigación y análisis; y (iii) fórmula de proyección de su influencia.

Hay que decir también que, al abordar la cuestión de la influencia de los *think tanks*, este trabajo es tributario de la perspectiva elitista. Es decir, se parte de la idea de que los centros de investigación y análisis de políticas públicas proyectan su influencia preferentemente hacia quienes ostentan el control efectivo del poder en una sociedad, y que incluso la proyección de su ascendiente hacia otras audiencias –medios de comunicación, contribuyentes y opinión pública- está al servicio de su acceso a las elites políticas⁵²⁴.

5.1.1 Método de observación

Para orientar el proceso de observación y organizar los datos con mayor eficacia se han establecido las siguientes categorías de análisis:

- Aspectos generales referidos a la organización de los centros
 - tipo de centro de investigación política
 - misión de la organización
 - orientación ideológica
 - fuentes de financiación

⁵²⁴ Ver, DYE, "Oligarchic Tendencies in National Policymaking: the Role of Private Planning Organizations", *Journal of Politics*, vol. 40, nº 2, mayo de 1978, pp. 309-331; y CRITCHLOW, Donald, *The Brookings Institution: 1916-1952: Expertise and the Public Interest in a Democratic Society*, Dekalb, Northern Illinois Press, 1985.

- Líneas de investigación y análisis político: en este apartado se incluye las principales líneas de estudio referidas a la seguridad nacional y la política exterior o bien los principales argumentos que impulsan un aumento de la demanda de seguridad.
- Principales fórmulas de proyección: incluye tanto la comunicación institucional y las fórmulas de acceso al estamento político (visibilidad política) como la relación con los medios y la proyección a la opinión pública (visibilidad mediática).

5.1.2 Selección de los casos de estudio

1. Se han seleccionado todas las agencias ejecutivas y consejos consultivos que intervienen en la formulación y ejecución de la Política de Seguridad Exterior, o bien, en la configuración de la demanda de seguridad:

- Departamento de Defensa
- Departamento de Estado
- Consejo de Seguridad Nacional
- Consejo de Seguridad Nacional de la Oficina del Vicepresidente
- Departamento del Tesoro
- Oficina del Representante Comercial
- Consejo de Política de Defensa
- Consejo Científico de Defensa
- Consejo Comercial de Defensa

La Oficina del Representante de Comercio y el Departamento del Tesoro poseen burocracias de política exterior con una relevancia similar a la de los representantes diplomáticos del Departamento de Estado. Aunque su poder de influencia es pequeño en comparación con el que ostentan el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado, se ha decidido incluir a estas dos agencias en el estudio de casos porque a partir de la Guerra contra el Terrorismo la economía deviene función de la seguridad nacional⁵²⁵.

2. En cada uno se ha tenido en cuenta a los funcionarios de mayor rango jerárquico y a aquéllos que tienen dependencia funcional directa de la máxima autoridad de la agencia -vicesecretarios

⁵²⁵ Por ejemplo, el comercio y las inversiones en Asia central, China y Rusia se plantean en relación a la proliferación de armas de destrucción masiva. El Departamento del Tesoro también se vuelca en la lucha el lavado de dinero y financiación del terrorismo internacional, y a partir de entonces las consideraciones geopolíticas y de seguridad pesan bastante en las decisiones adoptadas por ejemplo en impulso de financiación del Fondo Monetario Internacional. PALACIO DE OTEYZA, 2003, pp. 5-6. Ver también "Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade", en *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, National Security Council, septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss6.html> (mayo de 2006).

y subsecretarios-, y que se desempeñaron en esa función pública entre el 20 de enero de 2001 y el 19 de enero de 2005. En el caso del Departamento de Defensa, se ha incluido también a los secretarios asistentes. En los órganos consultivos se han tenido en cuenta a todos los miembros, lo mismo que en los gabinetes de seguridad nacional de la Presidencia y la Vicepresidencia.

3. A continuación se ha examinado la vinculación de estos funcionarios con centros de investigación de políticas públicas. Esencialmente se ha tenido en cuenta los centros especializados en seguridad, defensa, relaciones internacionales y estudios para la paz. También aquellos que sin estar especializados en estas cuestiones desarrollan líneas de investigación en ese sentido. Se considera que un alto funcionario está ligado a un centro de investigación política si es o ha sido experto, miembro de la dirección, patrono o consejero académico del mismo. Hay 67 altos funcionarios que están en esa situación.

4. A continuación se ha establecido la siguiente fórmula para calcular el índice de implantación de un *think tank* en las agencias que formulan o ejecutan la Política de Seguridad Exterior:

$$I = N/F \times 100$$

donde **N** es el número de altos funcionarios de un *think tank* determinado y **F**, el total de altos funcionarios vinculados a centros de investigación política

5. Todos aquellos centros con un índice de implantación (**I**) igual o mayor a 5 –lo que equivale a una presencia mínima de cuatro altos funcionarios- son los casos considerados significativos y que en consecuencia serán estudiados.

5.2 ESTUDIO DE CASOS SIGNIFICATIVOS

Existen doce centros de investigación y análisis de políticas públicas cuyas líneas de investigación impulsan un incremento del gasto en defensa y con un índice de implantación en las principales agencias de la seguridad nacional igual o superior a cinco.

5.2.1 Proyecto para un Nuevo Siglo Americano

Del conjunto de centros analizados, el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano (*Project for the New American Century*, PNAC) es el de más reciente creación, pero el que a la vez exhibe el mayor índice de implantación en las instituciones encargadas del diseño y ejecución de la Política de Seguridad Exterior. Hay 28 altos funcionarios o cargos de confianza vinculados a esta organización, la mayoría de los cuales se desempeña en el Departamento de Defensa (20) y, dentro de éste, en el Consejo de Política de Defensa (18). El índice de implantación del PNAC es de 41,8.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

El PNAC es un *think tank* de cuarta generación que encaja con el perfil de centro para la promoción de un legado –su perspectiva de la Política de Seguridad Exterior tiene evidentes y reconocidas influencias reaganianas–, aunque también presenta rasgos de lo que algunos autores denominan *vanity centers*, algo que se puede atribuir a la extensa trayectoria política de sus figuras más prominentes. Fue fundado en 1997 por ex miembros de las administraciones Reagan y Bush que tras la victoria republicana en las elecciones legislativas de 1994 esperaban extender la revolución conservadora al ámbito de la Política Exterior⁵²⁶.

A.2 Misión como organización

A diferencia de otros centros de investigación conservadores, la actividad del PNAC tiene lugar estrictamente en el ámbito de la Política de Seguridad Exterior, ya que como se expresa en la declaración de principios su misión es promover un liderazgo internacional sustentado en la fuerza militar, diplomática y moral de Estados Unidos y sus instituciones⁵²⁷.

A.3 Orientación ideológica

Los miembros e investigadores del PNAC son tributarios de la perspectiva internacionalista de las relaciones internacionales y dentro de ella de la perspectiva conservadora. Este acervo está claramente reflejado en los cuatro objetivos de su misión: (a) aumentar el gasto de defensa para asumir las responsabilidades inherentes al liderazgo internacional estadounidense; (b) reforzar los vínculos con las democracias aliadas y enfrentarse a los regímenes hostiles al liderazgo estadounidense; (c) promover la causa de la libertad económica y política más allá de las fronteras estadounidenses; y (d) preservar y extender un orden internacional favorable a la prosperidad, la seguridad y los valores estadounidenses.

⁵²⁶ Véase KRISTOL W. y KAGAN, R., *Op. Cit.*, 1996.

⁵²⁷ *Statement of Principles*, Project for the New American Century, Washington DC, 1997. El documento está disponible en formato electrónico: <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>.

A.4 Dirección

El consejo de directores del centro está presidido por William Kristol, editor del semanario político *Weekly Standard* y jefe de gabinete del vicepresidente Dan Quayle entre 1989 y 1992. Otros miembros del directorio son Bruce Jackson, vicepresidente de Estrategia y Planeamiento de Lockheed Martin entre 1993 y 2002, y Thomas Donnelly, sucesor de Jackson como alto ejecutivo del primer fabricante mundial de sistemas de armas.

A.5 Financiación

No hay datos disponibles sobre los ingresos y gastos de la organización, pero sí hay un registro de las contribuciones que han hecho a la misma algunas fundaciones de beneficencia, todas ellas conservadoras, ya sea de forma directa o bien a través del Proyecto Nueva Ciudadanía (*New Citizenship Project*) para financiar actividades del PNAC. Entre septiembre de 1997 y diciembre de 2005, el centro recibió fondos de seis fundaciones por un total de 1,4 millones de dólares, el 80% de los cuales fue aportado por las fundaciones Bradley y John M. Olin.

B) Líneas de investigación o principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad

Desde su fundación el PNAC desarrolló su actividad académica a través de seis áreas de investigación:

- Defensa y Seguridad Nacional
- Asia Oriental, que se centra únicamente en estudios sobre las relaciones de Estados Unidos con Taiwán, China y Corea del Norte
- Oriente Próximo, que atiende fundamentalmente a los desarrollos en Irak
- OTAN/Europa, sobre el estado de la relaciones transatlánticas; Balcanes/Cáucaso
- Asuntos Globales

Por volumen de producción académica, los ámbitos de investigación más importantes son Defensa y Seguridad Nacional, Oriente Medio/Irak y Asia Pacífico⁵²⁸: el 79% de la producción literaria del PNAC corresponde a esas materias.

La organización nunca desarrolló una base académica lo suficientemente sólida -seis investigadores entre asociados, visitantes y residentes- que le permitiera garantizar su existencia más allá del paréntesis en el que los sectores identificados con el internacionalismo conservador lograron hacer prevalecer sus criterios en la configuración de la agenda de seguridad estadounidense. A partir de enero de 2005, con la designación de Condoleezza Rice al

⁵²⁸ Ver más adelante los epígrafes sobre visibilidad política y mediática.

frente de la Secretaría de Estado y el regreso a políticas de corte neorrealistas, la organización empieza a perder capacidad de influencia hasta que desaparece a finales del año siguiente.

Los principales argumentos que conducen aun aumento de la demanda de seguridad están contenidos en *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*⁵²⁹, redactado en septiembre de 2000, y donde se enfatizan tres cuestiones: (a) el aumento del gasto de defensa, (b) la transformación de las Fuerzas Armadas y (c) el mantenimiento de una presencia militar permanente en el Golfo Pérsico. Según se expresa en el documento, el establecimiento de un orden internacional favorable a los intereses estadounidenses y de un liderazgo basado en la preeminencia militar implica una dotación suficiente de recursos humanos y materiales, de forma que el país pueda:

- mantener un nivel de gasto militar nunca inferior al 3,5% de su PIB y estar en disposición de incrementar el presupuesto de defensa entre 15.000 millones y 20.000 millones cada año.
- mantener la superioridad nuclear estratégica: la capacidad de disuasión nuclear debe establecerse en función de todo el abanico de amenazas a la seguridad, tanto actuales como emergentes
- restaurar el nivel de fuerzas previsto en el *Base Force Review*, lo que supone ampliar el servicio activo de 1,4 millones a 1,6 millones de efectivos.
- modificar los patrones de despliegue naval y terrestre de forma que reflejen la creciente relevancia estratégica del entorno Asia Pacífico
- garantizar la superioridad de las fuerzas convencionales estadounidenses mediante la Revolución en los Asuntos Militares, la cual debería maximizar el potencial de los sistemas de arma vigentes mediante la aplicación de los últimos avances tecnológicos; y generar mejoras profundas en las capacidades militares
- desarrollo y despliegue de un sistema global de defensa antimisil para defender el territorio estadounidense y el de sus aliados y, que al mismo tiempo, sirva de base para la proyección de poder estadounidense en todo el mundo

⁵²⁹ DONNELLY, KAGAN y SMITH, 2000.

- controlar el nuevo “territorio internacional” del espacio y del ciberespacio y sentar las bases para la creación de un nuevo servicio armado –Fuerzas Espaciales- cuya misión sea garantizar ese dominio.

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad Política

C.1.1 Difusión de resultados de investigación

A estos efectos el PNAC utilizó tres vías: libros, monográficos y memorandos con recomendaciones políticas. Los primeros libros y monográficos estuvieron terminados en el otoño de 2000 y desde esa fecha hasta abril de 2005 se publicaron seis textos:

TÍTULO	AUTORES	AÑO DE PUBLICACIÓN	ÁMBITO INVESTIGADOR
Peligro Presente: Crisis y Oportunidades en la Política Exterior y Defensa Estadounidense	Robert Kagan William Kristol	2000	Seguridad Nacional
Reconstruyendo las Defensa de América: Estrategias, Fuerzas y Recursos para un Nuevo Siglo	Tom Donnelly Donald Kagan Gary Schmitt	2000	Seguridad Nacional
Guerra en Irak: la tiranía de Saddam y la Misión de América	Lawrence Kaplan William Kristol	2003	Irak
Paraíso y Poder: América y Europa en el Nuevo Orden Mundial	Robert Kagan	2003	OTAN/Europa
A US-Taiwan Free Trade Agreement	Greg Mastel	2003	Asia Pacífico
Iraq: Setting the Record Straight	VVAA	2005	Irak

Fuente: elaboración propia (información: PNAC)

Entre 1997 y 2005 se difundieron entre los líderes políticos y creadores de opinión más de 300 memorandos, el 85% de los cuales procedía de las líneas de investigación sobre Oriente Medio/Irak (88 documentos ó 28%) Defensa y Seguridad Nacional (88 documentos ó 28%) y Asia Pacífico (91 documentos ó 29%). A partir de 2003 se produce una reducción notable en la difusión de resultados a través de memorandos. Hasta entonces la organización había entregado una media de 44 textos anuales, pero en 2004 y 2005 el promedio de difusión cayó por debajo de los 27 documentos.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

No hay datos disponibles sobre el desarrollo de este tipo de actividades, lo que no excluye que algunos de sus expertos y miembros hayan participado en eventos organizados por otros centros de investigación política con una perspectiva similar de las relaciones internacionales.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	FUNCIONARIO	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Secretario de Defensa	Donald Rumsfeld	Gulfstream Aerospace (General Dynamics)
	Vicesecretario de Defensa	Paul Wolfowitz	Hughes Electronics (Raytheon) Northrop Grumman
	Subsecretario de Defensa (Política)	Douglas Feith	Loral Space & Communications Northrop Grumman
	Subsecretario de Defensa (Inteligencia)	Stephen Cambone	SRS Technologies
	Subsecretario de Defensa (Fiscal)	Dov Zakheim	Systems Planning Corp, Nortrop Grumman, Booz Allen Hamilton
	Subsecretario Asistente de Defensa (Seguridad Internacional)	Peter Rodman	
	Consejo de Política de Defensa	Kenneth Adelman	Boeing, Raytheon Rockwell Collins
	Consejo de Política de Defensa	Richard Allen	
	Consejo de Política de Defensa	Elliott Cohen	
	Consejo de Política de Defensa	Devon Cross	
	Consejo de Política de Defensa	Fred Iklé	Telos Corp
	Consejo de Política de Defensa	Richard Perle	Boeing Loral Space & Communications
	Consejo de Política de Defensa	Dan Quayle	
	Consejo de Política de Defensa	Henry Rowen	
	Consejo de Política de Defensa	Walter Slocumbe	
	Consejo de Política de Defensa	Chris Williams	Boeing, Northrop Grumman TRW
	Consejo de Política de Defensa	James Woolsey	Booz Allen & Hamilton, Lockheed Martin, BAE Systems, Titan (L-3 Communications), DynCorp (CSC), Aerospace Corp,
	Consejo de Política de Defensa	Peter Wilson	Crossflo Systems (IT)
	Consejo Científico	William Schneider	Jefferson Consulting Group; BAE Systems; World Space; Lucent Technologies; Defense Group Inc
	Consejo Comercial	Aaron Freidberg	
Consejo de Seguridad Nacional	Viceconsejero de Seguridad Nacional	Stephen Hadley	ANSER Analytic Services
	Dir. Asuntos de Oriente Medio y Norte de África	Elliott Abrams	
Departamento de Estado	Vicesecretario de Estado	Richard Armitage	Raytheon, Boeing, Brown & Root, Science Application International, Mantech
	Subsecretario de Estado (Desarme y Control)	John Bolton	
	Subsecretario de Estado (Asuntos Globales)	Paula Dobrianski	
Oficina del Vicepresidente	Vicepresidente	Dick Cheney	Halliburton, Lockheed Martin Electronic Data Systems
	Jefe de Gabinete Consejero de Seguridad Nacional	I. Lewis Libby	Northrop Grumman
Oficina del Representante de Comercio	Representante de Comercio	Robert Zoellick	

C.1.4 Testimonios ante el Congreso

Entre octubre de 1997 y abril de 2004, los expertos del Proyecto para un Nuevo Siglo Americano fueron llamados a testificar en ocho ocasiones ante comités legislativos, cinco veces en el Senado y tres en la Cámara de Representantes.

C.2 Visibilidad mediática

Desde la perspectiva de su proyección pública, la mayor fortaleza del centro viene dada por el respaldo financiero y mediático que le ofrece News Corporation desde su fundación en 1997. El grupo de comunicación de Murdoch edita y financia el semanario neoconservador *The Weekly Standard*⁵³⁰, un importante referente político-ideológico en Washington dirigido por la máxima autoridad del PNAC⁵³¹. Además, proporciona a sus expertos e investigadores un espacio permanente en el canal de noticias de la cadena Fox, donde William Kristol es un comentarista habitual. Otros miembros del directorio también tienen una frecuencia de aparición regular en medios escritos o audiovisuales: Reuel Gerecht es comentarista de CBS News, Robert Kagan tiene una columna mensual en el *Washington Post* y Ellen Bork firma semanalmente una columna en el tabloide *New York Sun*.

Entre septiembre de 1997 y diciembre de 2005, los investigadores del centro lograron insertar casi doscientos cincuenta editoriales, comentarios y artículos en la prensa escrita estadounidense. La mayoría de ellos (2/3) abordada cuestiones relacionadas con el planeamiento de la defensa, Irak y los desarrollos estratégicos en la región de Asia Pacífico. Además del *Standard*, los comentarios de los expertos del PNAC fueron publicados en los siguientes medios escritos: *Washington Post*, *Washington Times*, *Wall Street Journal*, *New York Times*, *Herald Tribune*, *USA Today* y *New York Sun* por lo que respecta a la prensa diaria; y en algunas publicaciones de elite como *National Interest*, *New Republic*, *Atlantic Monthly*, *Foreign Policy* y *Policy Review*.

5.2.2 Consejo de Relaciones Exteriores

Hay 23 altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización. La mayoría

⁵³⁰ En 1995 el magnate australiano se comprometió a entregar una subvención de tres millones de dólares anuales, consciente de que como todo semanario político el *Standard* tampoco sería rentable. Pero era consciente también de su potencial político y desde ese punto de vista era hasta diez veces más barato invertir en el *Standard* que en otras fórmulas de intervención política a través de agencias de lobby y comités de acción política. Véase, BARNES, Fred, "In the Beginnings...", *The Weekly Standard*, 19 de septiembre de 2005 y McCONNELL, Scott, "The 'Weekly Standard's' War", *The American Conservative*, 21 de noviembre de 2005.

⁵³¹ Sólo la oficina del vicepresidente Dick Cheney recibe cada lunes por la mañana 30 ejemplares, además, de las 4.000 copias que se reparten a los otros anexos de la Casa Blanca, la Cámara de Representantes, el Senado y restantes agencias federales. La revista tiene una tirada superior a los 65.000 ejemplares y se distribuye íntegramente por suscripción. Sobre la influencia de esta publicación veáanse: BAGDIKIAN, Ben, "The New Media Monopoly", *Vanity Fair*, julio de 2003; CARR, David, "White House Listens When 'Weekly' Speaks", *The Washington Post*, 11 de marzo de 2003; y CARLSON, Peter, "The Weekly at 10: sometimes Wrong but Always Right", *The Washington Post*, 30 de agosto de 2005.

desarrolla su labor pública en el Departamento de Defensa -fundamentalmente en el Consejo Político. El índice de implantación del Consejo de Relaciones Exteriores es de 32,8.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

Centro de primera generación fundado en 1921. Desde sus inicios, el CFR se ha esforzado por destacar su contribución a la formulación de las políticas públicas y al debate sobre Política Exterior fundamentalmente desde la investigación y la creación de espacios de debate sobre la misma, lo que en ocasiones le lleva a rebajar el perfil de esas aportaciones⁵³². Dispone una plantilla de 98 expertos entre investigadores residentes (40), asociados (8) y visitantes (50).

A.2 Misión de la organización

El Consejo de Relaciones Exteriores (*Council on Foreign Relations*, CFR) es una organización que se crea para promover el entendimiento en materia de política exterior así como una activa participación de Estados Unidos en los desarrollos del Sistema Internacional, entendiendo que esa forma de proyección externa es la que mejor garantiza el cumplimiento de las metas y objetivos que marca el interés nacional. Esta misión se concreta en tres líneas de actuación: (a) mediante la creación de espacios para la reflexión y el debate sobre cuestiones de Política Exterior, (b) proporcionando investigación y análisis político sobre estas cuestiones, y (c) contribuyendo de forma activa a la proyección pública del debate sobre Política Exterior.

A.3 Orientación ideológica

El Consejo de Relaciones Exteriores se reconoce a sí mismo como una organización independiente en lo referido a su filiación ideológica⁵³³, lo que no excluye que desde sus inicios el centro se haya identificado con una perspectiva internacionalista de la proyección exterior estadounidense. Por su parte, la clasificación elaborada por Groseclose y Milyo le otorga al centro algo más de 60 puntos, lo que le incluye en la categoría de centros liberales.

A. 5 Dirección

El *presidente* es el encargado de coordinar la ejecución de las decisiones que adopta el directorio. Actualmente este cargo lo ocupa Richard Haass, ex director de Planificación Política del Departamento de Estado entre 2000 y 2003 y miembro del Consejo de Seguridad Nacional entre 1989 y 1992. Le antecedió en el cargo Leslie Gelb, alto funcionario del Departamento de Estado durante las administraciones Johnson y Carter.

⁵³² Cfr. ARMSTRONG, H., *Op. Cit.*, 1962; BUNDY, W., *Op. Cit.*, 1984; y HAYLAND, W., *Op. Cit.*, 1990.

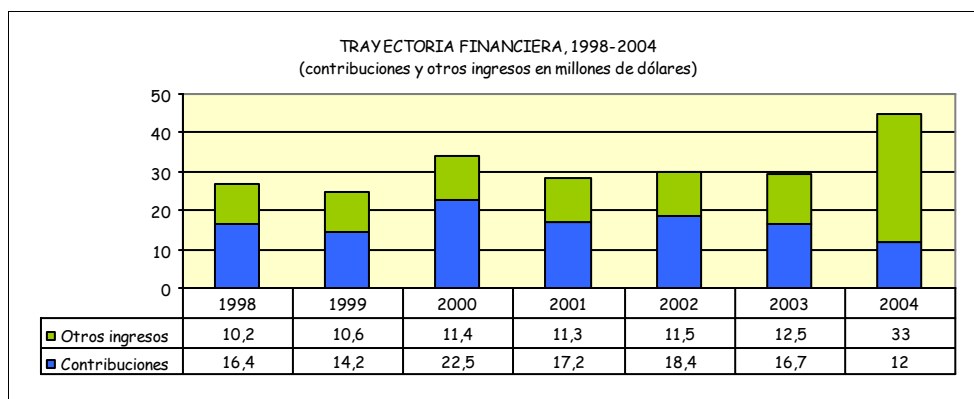
⁵³³ Véanse los primeros párrafos de la declaración de principios del CFR en: www.cfr.org/about/mission.html.

Existe, además, un *Consejo de Directores*, formado por treinta y seis miembros, que establece las orientaciones estratégicas para el funcionamiento de la organización. Sus miembros participan, igualmente, en la elaboración de los programas de investigación y en ocasiones contribuyen al desarrollo de los mismos. Entre ellos cabe destacar a varios altos funcionarios vinculados a la formulación y ejecución de la Política Exterior y de la Política de Seguridad Exterior: los ex secretarios de Estado Madeleine Albright y Colin Powell, el ex secretario asistente de Defensa para Seguridad Internacional Joseph Nye, Richard Haass y el embajador Richard Holbrooke. Asimismo hay cuatro directores vinculados a la industria de defensa:

- Carla Hills: Lucent Technologies
- Kenneth Duberstein: Boeing
- David Rubinstein: United Defense
- Christine Todd Whitman: Texas Instruments, United Technologies

A.6 Financiación

Las contribuciones del sector privado representan algo más de la mitad de los ingresos del CFR. El resto procede las cuotas anuales de sus miembros, que constituye lo que se denomina ‘fondo anual’, de la prestación de algunos servicios y de la rentabilidad que generan el fondo de inversiones y otros activos de la organización, los que en conjunto ascienden a 277 millones de dólares.



Fuente: Formulario 990 IRS y elaboración propia

Entre 1998 y 2004, el presupuesto del CFR creció un 69%, hasta los 45 millones de dólares. En el mismo periodo, las contribuciones del sector privado se redujeron un 27%, al pasar de 16,4 millones a 12 millones. De esta forma, al aumentar la importancia de las fuentes internas de financiación, el Consejo queda mejor situado que otros centros de investigación política a la hora de preservar su independencia.

B) Líneas de investigación o principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad

En el Consejo de Relaciones Exteriores hay cuatro programas de estudio orientados esencialmente a la seguridad nacional:

- Defensa y Seguridad Interior
 - Intercambio internacional de sistemas de armas
 - Fronteras y puertos
 - Política de Defensa y Presupuesto
 - Estrategia
 - Tecnologías de defensa
 - Seguridad Interior
 - Inteligencia
 - Seguridad Nacional y Defensa
 - OTAN
 - Armas no letales
 - Las guerras y la guerra
- Seguridad Internacional
 - Reconstrucción
 - Evaluación de conflictos
 - Prevención de conflictos
 - Diplomacia
 - Intervenciones humanitarias
 - Mantenimiento de la paz
 - Establecimiento de la paz
 - Refugiados y desplazados
- Proliferación
 - Desarme y control de armamento
 - Defensa antimisil
 - Armas de destrucción masiva
- Terrorismo
 - Contraterrorismo
 - Santuarios terroristas
 - Objetivos para el terrorismo
 - Armamento
 - Organizaciones terroristas
 - Estados que amparan el terrorismo
 - Líderes terroristas
 - Ataques terroristas
 - Financiación del terrorismo
 - Terrorismo y marco legal
 - Terrorismo y tecnología
 - Terrorismo y economía

C) Principales Fórmulas de Proyección

C.1 Visibilidad política

C.1.1 Difusión de resultados de investigación

Entre 1998 y 2005 se editaron 228 documentos para difundir el resultado de las investigaciones realizadas en el CFR; más de la mitad estaban referidos a la seguridad nacional y a la defensa estadounidense, así como a algunas cuestiones de seguridad internacional con una repercusión a corto o medio plazo sobre los intereses estadounidenses.

Existen varios canales de difusión. Desde el punto de vista del volumen de producción de documentos el más importante está constituido por los libros y monográficos que recogen los resultados finales de los proyectos que financia el centro. Entre 1998 y 2005 se editaron más de sesenta textos de este tipo, lo que deja un promedio de diez documentos por año. En segundo lugar destacan los informes parciales de los grupos de investigación, con un promedio de entre cuatro y cinco documentos por año. Cuando hay cuestiones de especial interés para el Consejo, pero no han recibido la debida atención en el debate político, la organización recurre desde 2000 a los *Critical Policy Choice* para llamar la atención de la clase política. De los nueve documentos editados hasta 2005, seis estaban referidos a la seguridad nacional. El último canal de difusión y proyección política está constituido por los llamados informes especiales. Empezaron a editarse en 2004 y de los diez documentos publicados entre ese año y 2005, la mitad estaba enfocada hacia la seguridad nacional.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

La organización de eventos en los que confluyen la comunidad académica, la clase política y diversos líderes de opinión ha sido desde los primeros momentos uno de los principales activos del Consejo de Relaciones Exteriores por lo que se refiere a su proyección. Entre 1998 y 2005, tuvieron lugar más de setecientas actividades entre seminarios, jornadas de trabajo, mesas redondas, conferencias y cenas de gala, de los que 385 (53%) fueron organizados por los programas referidos a la seguridad nacional. Esto deja un promedio ligeramente inferior a los cincuenta eventos anuales. Por último hay que decir que la organización de eventos por parte de los programas orientados a la seguridad nacional aumentó a partir de 2001: si entre 1998 y 2000 se realizó un promedio de veintidós actividades, entre 2001 y 2005 esa cifra se multiplicó por tres.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	FUNCIONARIO	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Secretario Asistente de Estrategia y Reducción de Amenazas	Andrew Hohen	
	Consejo de Política de Defensa	Richard Allen	
	Consejo de Política de Defensa	Thomas Foley	United Defense
	Consejo de Política de Defensa	Richard Perle	Loral Space & Communication Boeing
	Consejo de Política de Defensa	Henry Kissinger	Gulfstream Aerospace (General Dynamics)
	Consejo de Política de Defensa	Henry Rowen	
	Consejo de Política de Defensa	James Schlesinger	MITRE Corp Sandia Corp
	Consejo de Política de Defensa	George Shultz	Bechtel
	Consejo de Política de Defensa	Kiron Skinner	
	Consejo de Política de Defensa	Walter Slocombe	
	Consejo de Política de Defensa	Chris Williams	Boeing Northrop Grumman TRW
	Consejo Científico	Denis Bovin	
	Consejo Científico	Donald Pilling	
	Consejo Científico	George Poste	
Consejo de Seguridad Nacional	Consejera de Seguridad Nacional	Condoleezza Rice	
	Dir. de Política y Control de Armamento	Franklin Miller	Lockheed Martin
	Dir. Asuntos de Oriente Medio y Norte de África	Elliott Abrams	
	Dir. Asuntos de Asia	Michael Green	
Vicepresidencia	Consejera adjunta de Seguridad	Victoria Nuland	
Departamento del Tesoro	Subsecretario del Tesoro (Seguridad Internacional)	Tim Adams	
Representante de Comercio	Representante adjunta de Comercio	Josette Sheeran	
Departamento de Estado	Subsecretaria de Estado (Asuntos Globales)	Paula Dobrianski	
	Representante ONU	John Negroponte	

C.1.4 Testimonios ante el Congreso

Entre 1998 y 2005, los investigadores y expertos del Consejo de Relaciones Exteriores fueron llamados a testificar ante el Congreso estadounidense en 63 ocasiones. Siete de cada diez testimonios enfocaban cuestiones vinculadas a la seguridad nacional. La presencia de expertos del CFR en las sesiones de debate del Poder Legislativo ha mejorado sensiblemente desde 2001, ya desde entonces ha tenido lugar más del 90% de los testimonios ofrecidos en el periodo de referencia.

C.2 Visibilidad mediática

El CFR cuenta con un Departamento de Comunicación que se encarga de la proyección pública de las actividades que organiza y desarrolla el centro. Entre los canales de proyección más habituales hay que hacer referencia naturalmente a la revista *Foreign Affairs* así como a los libros que edita el CFR, pero también al material que elaboran los investigadores para difundir el resultado de sus trabajos, a los contenidos editados especialmente para la página web y a la transcripción y digitalización de los seminarios, conferencias y jornadas que se llevan a cabo en las sedes de Nueva York y Washington.

Desde el punto de vista de la proyección pública en su sentido más estricto, y además de convocar ruedas de prensa cuando tiene lugar un hecho de especial interés, el Departamento de Comunicación se ocupa de facilitar el contacto de sus investigadores y miembros más destacados con los medios de comunicación, tanto estadounidenses como extranjeros, en función de las orientaciones estratégicas vigentes en cada momento. Para ello se vale de los siguientes canales:

- *"The World This Week"*: boletín electrónico semanal que contiene, entre otros, los resultados más recientes de las investigaciones que financia el centro, entrevista y comentarios de los expertos y asociados y, antecedentes bibliográficos y hemerográficos de los temas de mayor actualidad que interesan a la organización. Está diseñado especialmente para servir a las necesidades de la prensa y los medios audiovisuales. Es gratuito, previa invitación del Consejo, la cual se puede solicitar a través de su página electrónica.

- *Guía de Medios*: ofrece una puesta al día de los temas de mayor actualidad, a través de nueva información y análisis, así como recomendaciones de los expertos del centro para potenciar su cobertura y proyección a la opinión pública.

- *Calendario de Eventos*: incluye las citas y fechas de los acontecimientos internacionales más importantes de cada año.

- *"Need to Know"*: contiene los puntos más importantes del debate sobre los temas que desde la perspectiva del centro tienen mayor impacto sobre la Política Exterior y de Seguridad estadounidense. Está dirigido tanto a los medios de comunicación como a los ámbitos académico y político. A través de la página web se puede acceder a muchos de esos contenidos.

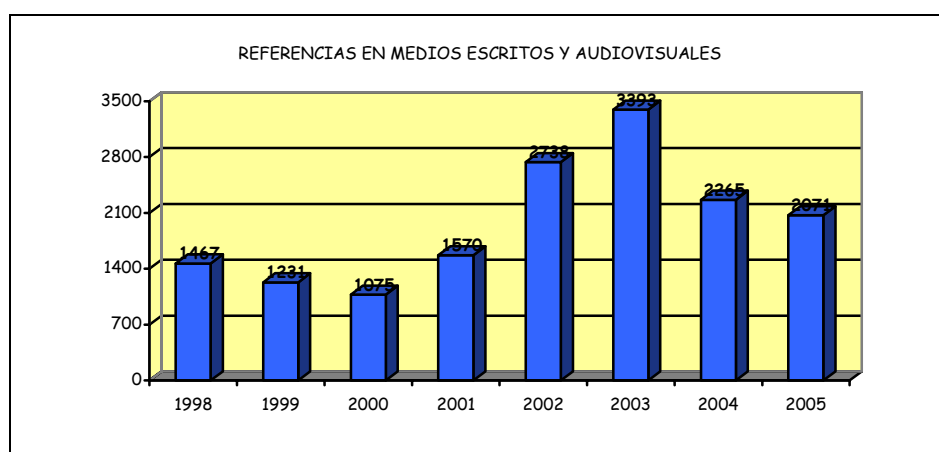
- *Transcripción de registros orales*: las actividades que organiza el centro están disponibles en formato escrito, electrónico y audiovisual, a partir de las 24/48 de realizado el evento.

- *Infraestructura Audiovisual*: tanto la sede de Nueva York como la de Washington disponen de una infraestructura audiovisual que está al servicio de los medios de comunicación para la realización de entrevistas con sus expertos y para la cobertura de los encuentros que organiza el CFR.

El Departamento de Comunicación dispone del 23% del presupuesto del Consejo -algo poco usual entre los centros liberales- y la máxima autoridad responsable del mismo tiene rango de vicepresidente. Está estructurado en tres secciones: un gabinete de comunicación de diez miembros; una sección que se ocupa de la edición de los libros que contienen los resultados de las principales investigaciones y de la revista *Foreign Affairs*, el cual consta de diecinueve miembros; y por último una sección que se encarga de mantener y editar contenidos para la página web de la organización.

Por lo que se refiere al acceso de sus expertos a los medios de comunicación de masas, hay que decir que entre 1998 y 2005, aquellos investigadores que participan en los programas asociados a la seguridad nacional publicaron 1.225 editoriales, 851 artículos y concedieron 418 entrevistas a los medios estadounidenses. Es decir, un promedio de 312 intervenciones anuales.

El acceso directo a los medios de comunicación empieza a mejorar antes del 11 de Septiembre aunque es evidente que la Guerra contra el Terrorismo va reforzar la visibilidad mediática de estos investigadores: si en el periodo 1998-1999 hubo 113 publicaciones, en el bienio siguiente las piezas informativas elaboradas directamente por investigadores del Consejo se habían triplicado. El año 2003 va a ser un año especialmente productivo, lo que por supuesto tiene que ver con la intervención estadounidense en la Guerra de Irak.



Fuente: *Fairness and Accuracy in Reporting (FAIR)*

Si se atiende al número de referencias en medios escritos y audiovisuales –lo que se podría identificar como un acceso indirecto a los medios de comunicación-, hay que señalar que el 11-S tuvo un efecto muy positivo sobre la visibilidad mediática del Consejo. De hecho,

ésta mejoró de manera extraordinaria hasta 2003. Así, entre 2001 y 2003, las referencias a investigadores del Consejo -o al Consejo como tal- en los medios estadounidenses creció un 120%, hasta llegar a contabilizar casi 3400 citas. A partir de 2004, se produce un descenso en el volumen de referencias, y el acceso indirecto a los medios se estabiliza en el entorno de las 2100 referencias.

5.2.3 Centro para Política de Seguridad

Hay 15 altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización. La mayoría desempeña su labor en el Departamento de Defensa (12) y, dentro de éste, en el Consejo de Política de Defensa (9). De esta forma, el índice de implantación del Centro para Política de Seguridad es de 22,7.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

El Centro para Política de Seguridad (*Center for Security Policy*, CSP) es un centro de investigación de cuarta generación fundado en 1988 por ex altos funcionarios del estamento de seguridad de la Administración Reagan y cuyo propósito es mantener vigente el legado de ese presidente en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional.

A.2 Misión de la organización

Organización que tiene como tarea promover una gestión eficaz y proactiva de las políticas públicas que afectan la seguridad nacional estadounidense, empleando todos los instrumentos que proporciona el poder nacional: diplomáticos, militares, económicos y comunicativos. En este sentido, el propósito del CSP es contribuir a que los agentes encargados de diseñar y ejecutar las políticas públicas referidas a la seguridad estadounidense asimilen los conceptos estratégicos y técnicos que, a su juicio, son los más eficaces para dar cumplimiento a los objetivos del interés nacional. Asimismo, otra de las tareas esenciales es alimentar el debate referido a la seguridad nacional tanto entre la clase política como entre los principales referentes nacionales en el mundo económico e intelectual y el público estadounidense. En ambos casos se aboga por una política de seguridad exterior basada en la filosofía "Peace through Strength" la cual surge de la convicción de que la estabilidad del sistema internacional -y por tanto la seguridad de Estados Unidos- es más probable cuando Washington se compromete en la lucha por extender la libertad y la democracia en todo el mundo.

A.3 Orientación ideológica

El trabajo académicos, político y público del CSP está inspirada por la filosofía que subyace a la política de seguridad de la Administración Reagan: "Peace through Strength", la cual no sólo hace referencia a la capacidades militares efectivamente disponibles sino a la determinación de recurrir a las mismas para preservar el alcance del liderazgo internacional estadounidense y mantener la paz y la estabilidad. El frente comunista, vigente en los años ochenta, ha sido sustituido en el contexto actual por el islamismo extremista, aunque en cualquier caso es perfectamente compatible con la voluntad reaganiana de combatir los totalitarismos.

A.4 Dirección

El *directorio* de Centro para Política de Seguridad es el órgano ejecutivo y está formado por ocho miembros, de los que seis están o estuvieron vinculados a la industria de defensa:

- Bruce Brotman: National Biometric Security Project
- James deGraffenreid: HP Associates; First Service Network
- Marlin Hefti: Van Scoyoc Associates (división defensa); Boeing; Honeywell
- Charles Kupperman: Boeing; Lockheed Martin
- Dominic Monetta: Hudson Technologies
- David Steinmann: Ametek Inc.

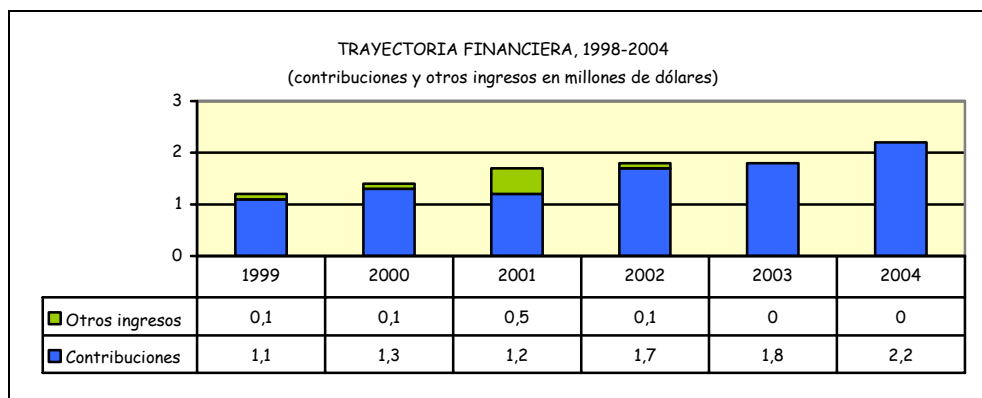
El *consejo consultivo* es el órgano interviene en la formulación de la agenda investigadora, toma decisiones estratégicas referidas a la proyección política y pública del centro y es canal fundamental para el intercambio de información. Los siguientes miembros tienen vínculos con la industria de defensa:

- Kathleen Bailey: Laboratorio Nacional Lawrence Livermore
- Henry Cooper: Jaycor Inc (L-3 Communication); Applied Research Associates
- Kennet deGraffenreid: Jaycor Inc (L-3 Communication)
- Douglas Feith : Loral Space & Communication ; Northrop Grumman
- Ammoreta Hoeber: Hoeber Corp
- Fred Iklé: Telos Corp (L-3 Communication)
- Charles Kupperman: Boeing; Lockheed Martin
- Richard Perle: Loral Space & Communication; Boeing
- John Piotrowski: Semtech Corp
- William Schneider: Jefferson Consulting; BAE Systems; World Space; Lucent Technologies; Defense Group
- Peter Wilson: Crossflo Systems
- Dov Zakheim: Northrop Grumman; Booz Allen Hamilton

Existe asimismo un *consejo académico* de dieciocho miembros que asiste al consejo de asesores en el diseño de la agenda del centro y vela por el respeto a los principios que inspiran al CSP en el conjunto de actividades que se realizan en su nombre o que de alguna manera contribuye a financiar.

A.6 Financiación

Aunque entre 1999 y 2004 el presupuesto del Centro de Política de Seguridad creció un 87%, la organización sigue siendo de aquellas que tradicionalmente manejan un presupuesto modesto: un promedio de 1,5 millones de dólares entre 1999 y 2004.



Fuente: Formulario 990 IRS, elaboración propia

En el periodo de referencia, más del 90% de los ingresos procedió de contribuciones del sector privado, que en el curso de esos seis años se duplicaron. La evolución ascendente de las contribuciones aumentó la dependencia de estos fondos, que en el último tiempo se llegaron a convertir en la única fuente de financiación del centro. De acuerdo con sus estimaciones, un 16% de sus ingresos son aportaciones hechas por empresas de la industria de defensa⁵³⁴.

B) Líneas de investigación o principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad

El Centro para Política de Seguridad tiene cinco programas académicos referidos a lo que la organización identifica como los principales desafíos a la seguridad estadounidense. Cada uno de ellos incluye diversas líneas de investigación

- Diplomacia:
 - Soberanía estadounidense
 - Seguridad hemisférica
 - Seguridad y democracia en Asia
 - Paz y estabilidad en África
- Asuntos Militares
 - Transformación de la Defensa Nacional
 - Estrategia y Disuasión
 - Militarización del Espacio exterior

⁵³⁴ Cfr. *Precision Guided Ideas: Annual Report for 2002*, Center for Security Policy, Washington DC, 2003, pp. 12.

- Información e Inteligencia
 - Islam
 - Guerra de las Ideas
 - Reforma de la Inteligencia
- Seguridad Interior
 - Seguridad interior, Derecho y libertades
 - Seguridad del territorio estadounidense
- Economía
 - Financiación del terrorismo
 - Seguridad nacional, economía y medioambiente
 - Seguridad nacional, comercio, finanzas, energía y tecnología

En este contexto hay dos argumentos que destacan por su vocación de promover aumentos de la demanda de seguridad, y que han sido una prioridad en el centro desde su creación a finales de los años ochenta: de una parte, el fortalecimiento de las capacidades de defensa y, de otra, la defensa antimisil:

- *fortalecimiento de las capacidades militares*: de acuerdo con el CSP, el elemento militar del poder nacional ha sido sin duda el factor dominante de una nación, a través del cual se evalúa su fuerza relativa en la comunidad de naciones. Tradicionalmente, el poder de una nación se ha relacionado con el tamaño y la competencia de sus fuerzas armadas. No obstante éstas no se pueden sostener en el largo plazo en ausencia de base económica próspera, lo que a su vez implica ejercer un liderazgo a nivel productivo, comercial y financiero. La fuerza militar siguen siendo el instrumento más visible del poder nacional, y la eficacia de muchos otros instrumentos depende implícitamente de que sean respaldados por una fuerza militar consistente. La fuerza militar como tal generalmente determina la capacidad de una nación para imponer su voluntad sobre otra nación o grupo de naciones.

- *defensa antimisil*: el Centro aboga por la creación de un sistema nacional de defensa contra misiles, la modernización de la capacidad nuclear estadounidense, y la derogación tratados de control de armamentos suscritos por Washington. Desde su creación, ha apoyado el despliegue de un sistema para proteger a Estados Unidos del ataque con misiles balísticos, así como el apoyo al mantenimiento de una capacidad de disuasión nuclear segura, fiable y eficaz. Considera que las necesidades de seguridad nacional y la obsolescencia de las capacidades militares imponen la modernización y transformación del arsenal nuclear estadounidense. Por último, defendió y proporcionó argumentos para la derogación el Tratado contra Misiles Balísticos (2002), así como para el rechazo del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (1999).

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad política

C.1.1 Difusión de resultados de investigación

Las publicaciones oficiales del CSP se dividen en varias categorías diferentes. Se distribuyen por fax y correo electrónico prácticamente cada día laborable a miles de personas en el gobierno, el sector privado y los medios de comunicación, contribuyendo a la toma de decisiones y alimentando el debate público referido a la seguridad nacional:

- *Decision Briefs*: estos documentos de política reflejan la posición oficial del Centro sobre una amplia gama de cuestiones de política. Se distribuyen entre los dirigentes nacionales y los medios de comunicación para la acción inmediata. Entre 1998 y 2005 se publicaron cerca de 800 documentos de este tipo.
- *Security Forums*: estas publicaciones son parte de los esfuerzos del Centro para asegurar que ha determinadas cuestiones de seguridad nacional reciben la debida atención y consideración. En ellos se refleja la opinión del autor, y no necesariamente la del Centro de Política de Seguridad. Se publicaron 332 documentos de este tipo entre 1997 y 2005.
- documentos ocasionales: esta serie de documentos, que empezó a publicarse en 2004, está destinado a funcionar como oportuna e incisiva investigación original. Se da preferencia a los temas de interés para la seguridad nacional de Estados Unidos y casi siempre coinciden el lema "peace through strength". Entre 2004 y 2005 se publicaron cinco ocasionales.
- *Tableros de Seguridad Nacional*: desde 1994 el Centro produce estos documentos - uno por legislatura- orientados a informar y guiar el debate político entre aquellos miembros del Senado y la Cámara de Representantes que intervienen en los comités referidos a la defensa nacional y a la política exterior. Uno de los temas fundamentales, en este sentido, es el presupuesto de defensa.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

El Centro patrocina una serie de eventos a lo largo del año, que van desde el premio "Guardián de la Llama" a mesas redondas de alto nivel, pasando por debates y coloquios. Cada uno de estos eventos estimula y contribuye a la transmisión de información entre altos funcionarios del Poder Ejecutivo (tanto civiles como militares), los principales miembros del Congreso, miembros

del cuerpo diplomático, empresarios de la industria de defensa y destacados periodistas. El propósito es crear un marco de encuentro y fomentar relaciones más estrechas de ellos entre sí y con las comunidades de Inteligencia y Seguridad Nacional.

- *Premio 'Guardián de la Llama'*: establecido en 1990 reconoce a quienes han contribuido a mejorar la seguridad estadounidense a través de su compromiso con una defensa nacional fuerte, la propagación de la democracia y el respeto de los derechos individuales en todo el mundo. Cada año, el CSP elige a una persona que ha hecho una notable contribución al fortalecimiento del liderazgo internacional de Washington en materia de seguridad, entre los que cabe destacar al ex presidente Ronald Reagan, a los ex secretarios de Defensa James Schlesinger, Caspar Weinberger y Donald Rumsfeld, el general Richard Myers, a los senadores Jim Inhofe y John Kyl, y al ex vicesecretario de Defensa Paul Wolfowitz.
- *Premio Llama de la Libertad*: reconoce a los individuos que encarnan en el ejercicio de funciones administrativas los ideales fundamentales del centro: libertad, democracia, fuerza internacional... Además de ser un reconocimiento a la trayectoria de estas personalidades, el premio pretende ser un recordatorio de que los objetivos para los que han trabajado tan tenazmente requieren de un esfuerzo permanente para que otros sigan sus pasos. Entre quienes han sido galardonados destacan: la ex embajadora ante la ONU Jeane Kirkpatrick, el ex secretario de Estado para el Control de Armamento y el Desarme John Bolton, y el ex presidente del Consejo de Política de Defensa, Richard Perle.
- *Premio 'Mightier Pen'*: se estableció en 2001 como un reconocimiento a las personas que, a través de sus publicaciones, han contribuido a la apreciación por parte de la opinión pública de la necesidad de añadir profundidad estratégica a la política de defensa así como de fortalecer las capacidades militares para garantizar la seguridad estadounidense así como la paz internacional. La ceremonia tiene lugar en Nueva York y a ella concurren, además de los miembros del CSP, amigos, patrocinadores y representantes de los medios de comunicación. Uno de los primeros en recibir este premio fue Charles Krauthammer, columnista semanal del diario *Washington Post* y colaborador frecuente de las revistas *Time* y *The Weekly Standard*, y comentarista político de la cadena Fox News.
- Reuniones del Grupo Stanton: uno de los foros de proyección más importantes del CSP, a través del cual se pretende fomentar el intercambio de información periódica y la creación de redes entre los miembros de las ramas ejecutiva y legislativa, expertos externos, organizaciones asociadas a la seguridad nacional, instituciones de investigación y otros recursos. Las reuniones de este grupo se consideran un valioso

instrumento para el desarrollo de la Política Exterior y para la comprensión pública de las cuestiones de seguridad. Tienen lugar en el Distrito de Columbia dos veces al mes.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	FUNCIONARIO	CORPORACIÓN
	Subsecretario de Defensa (Adquisiciones)	Edward ALDRIDGE	Lockheed Martin; Aerospace Corp; Boeing; LTV Aerospace
	Subsecretario de Defensa (Política de Defensa)	Douglas FEITH	Loral Space & Communications Northrop Grumman
	Subsecretario de Defensa (Fuerza Aérea)	James ROCHE	Northrop Grumman
	Subsecretario de Defensa (Política; adjunto)	Kenn DeGRAFFENREID	Jaycor Inc (L-3 Communications)
	Consejo de Política de Defensa	Devon CROSS	
	Consejo de Política de Defensa	Charles HORNER	
	Consejo de Política de Defensa	Fred IKLÉ	Telos Corp.
	Consejo de Política de Defensa	Richard PERLE	Boeing Loral Space & Communications
	Consejo de Política de Defensa	James WOOLSEY	Booz Allen & Hamilton, Lockheed Martin, BAE Systems, Titan (L-3 Communications), DynCorp (CSC), Aerospace Corp.
	Consejo de Política de Defensa	Peter WILSON	Crossflo Systems
	Consejo de Política de Defensa	William GRAHAM	Swales Aerospace; National Security Research; R&D Association; Jaycor Inc. (L-3 Communications)
	Consejo de Política de Defensa	William SCHNEIDER	Jefferson Consulting Group; BAE Systems; World Space; Lucent Technologies; Defense Group Inc
	Consejo de Política de Defensa	Henry COOPER	Jaycor Inc (L-3 Communications) Applied Research Association
Departamento de Defensa			
Consejo de Seguridad Nacional	Dir. Oficina de Proliferación, Estrategia, Contraproliferación y Seguridad Interior	Robert JOSEPH	
Departamento de Estado	Subsecretaría de Estado (Asuntos Globales)	Paula DOBRIANSKI	

C.1.4 Testimonios Congreso

Entre 1997 y 2005 los expertos del Centro para Política de Seguridad se presentaron en doce ocasiones a declarar ante comités de la Cámara de Representantes o del Senado estadounidense.

C.2 Visibilidad mediática

Aunque el Centro orienta lo fundamental de su trabajo hacia la clase política, sus expertos habitualmente aparecen en los medios de comunicación escritos, audiovisuales y electrónicos. El recurso a los medios se fortalece extraordinariamente a partir del 11 de Septiembre. Se reforzó de manera especial el acceso a los medios audiovisuales y electrónicos, lo que significa que, como destinatario de los mensajes del CSP, la opinión pública adquiere un protagonismo inusual en la estrategia de comunicación de esta organización.

A partir de septiembre de 2001 y hasta 2005, los expertos y los miembros del CSP publicaron una media de 100 artículos, ensayos y comentarios por año, y el promedio de referencias en medios como *The New York Times*, *The Washington Post*, *The Washington Times*, *USA Today*, *Los Angeles Times*, *Financial Times* y *Wall Street Journal*; *The Economist*, *Commentary Magazine* y *Time*, superó las 300 citas. En el entorno de Washington DC otros medios en los que habitualmente publican los expertos del CSP son: *Congress Daily*, *Congressional Quarterly*, *Defense Daily*, *Aerospace Daily*, *National Journal*, *The Weekly Standard* y *White House Bulletin*. Además, hay que tener en cuenta que el presidente del CSP, Frank Gaffney es columnista semanal del *Washington Times* y de la revista *Defense News* una vez al mes.

Las apariciones en radio y televisión en el periodo 2003-2004, -más de 600 intervenciones- se triplicaron en relación a 2001-2002. El aumento fue especialmente notable en CNN, Fox News y NBC, pero también en las cadenas ABC, CBS, CNBC. La siguiente es una lista que recoge los medios y programas de emisión nacional a los que el centro ha tenido mayor acceso desde 2001:

MEDIO	CADENA	PROGRAMA
TELEVISIÓN	CNN	Croosfire, Greenfield at Large, Larry king Live, Lou Dobbs Moneyline, TalkBack Line, CNN International, CNN Saturday, Wolf Biltzer Report
	FOX NEWS CHANNEL	Fox News (Brit Hume), Fox and Friends, Hannity & Colmes, The O'Reilly Factor, On the Record, The Big Story
	ABC	ABC Radio News
	CBS	CBS Evening News
	CNBC	Hardball with Chris Matthews, Squak Box, Kudlow and Company
	MSNBC	America at War, The Abrams Report, Making Sense (Alan Keyes), Coast to coast, Scarbrough Country
RADIO	NPR	Diane Rehm Show, Marketplace, Talk of the Nation, To the Point
	PRN	Rush Limbaugh Live
	SRN	Hugh Hewitt Show
	WTIX	Jeff Crouere Show
	WABC	Monica Crowley Show

Asimismo, se rediseñó la página web para incorporar las publicaciones de los expertos en tiempo real y otras informaciones y documentos referidos a los temas de interés para la organización⁵³⁵. Se actualiza tres veces por semana.

5.2.4 RAND Corporation

Hay 15 altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización. La mayoría desempeña su labor en el Departamento de Defensa (13) y, dentro de éste, en el Consejo de Política de Defensa (9). El índice de implantación de RAND Corporation es de 22,4.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

Centro de segunda generación dedicado al análisis de impacto y evaluación de las políticas públicas tanto de orden doméstico como internacional. Entre los clientes de esta organización cabe destacar a numerosas agencias de la administración pública federal y estatal; organizaciones internacionales; centros de educación superior; empresas y asociaciones profesionales; ONG y fundaciones de beneficencia pública, además de numerosas agencias públicas y ministerios de otros países. RAND cuenta con un equipo investigador de gran envergadura, sin duda el más significativo por número de miembros de entre todos los centros que se incluyen en esta investigación: 730 académicos residentes y más de un centenar de becarios.

A.2 Misión de la organización

La misión de RAND es contribuir al proceso de toma de decisiones, tanto en el sector público como en el privado, a través de la investigación y el análisis de los principales desafíos que enfrenta el país, tanto de orden internacional como doméstico. RAND se estructura en nueve divisiones y de ellas tres están directamente relacionadas con la Seguridad Nacional: el Centro de Investigación y Desarrollo del Ejército, el Instituto de Investigación de Seguridad Nacional y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Fuerza Aérea.

A.3 Orientación ideológica

La clasificación de Groseclose y Milyo otorga a RAND algo más de 60 puntos, lo que incluye a la organización en la categoría de centros liberales. Sin embargo, los autores explican que los investigadores que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional no

⁵³⁵ Cfr. *Standing Watch: Annual Report for 2001*, Center for Security Policy, Washington DC, 2002, pp. 8.

responden a la adscripción ideológica del centro en su conjunto sino que son notablemente conservadores⁵³⁶.

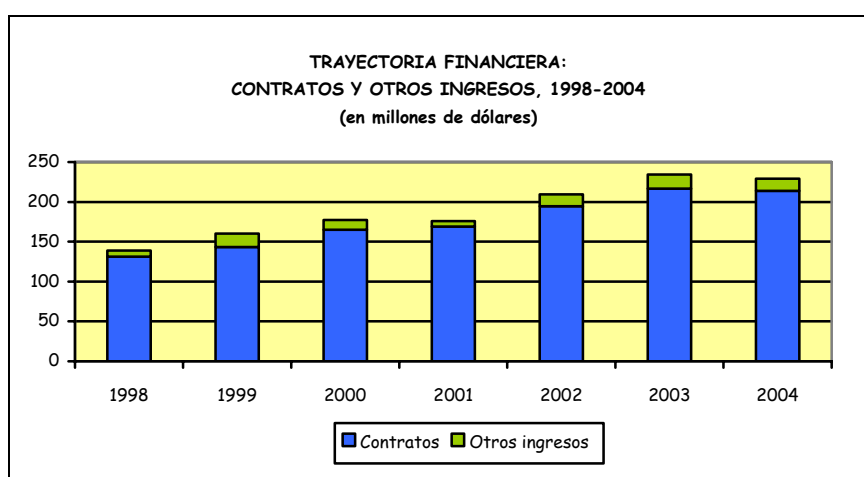
A.4 Dirección

La presidencia es el órgano ejecutivo. El presidente y el vicepresidente cuentan con el apoyo de un gabinete académico de seis miembros y de otras cuatro oficinas que se ocupan de las cuestiones referidas a la administración de RAND. Existe además un patronato de 25 miembros, de los que tres están vinculados a la base industrial militar: Arthur Levitt (United Defense), Frank Carlucci (United Defense, General Dynamics, Kaman Corp.) y Paul Kaminski (Anteon Intl., DynCorp/CSC, General Dynamics, In-Q-Tel Inc.).

Asimismo, cada uno de los centros de investigación integrados en RAND dispone de un consejo consultivo. Aquellos que conducen investigaciones referidas a la seguridad nacional están financiados por fondos federales de manera que en su caso los consejos están integrados por funcionarios de los estamentos civil y militar de las agencias para las que desarrollan investigaciones.

A.5 Financiación

RAND dispone de un fondo patrimonial que supera los 400 millones de dólares, sin embargo, entre 1998 y 2004 su principal fuente de ingresos estuvo constituida por los contratos suscritos con el sector público y privado para la realización de investigaciones y que en esos años aportaron más del 90% del presupuesto. Aunque los clientes determinan el tema y el alcance o enfoque del mismo, el desarrollo metodológico de los trabajos es atribución de los expertos de RAND. La difusión de los resultados, en cambio, no siempre es pública.



Fuente: elaboración propia, informes 990

⁵³⁶ Ver GROSECLOSE y MILYO, *Op. Cit.* 2005, pp. 1200-1204.

En el periodo de referencia RAND aumentó sus ingresos un 65%, hasta los 230 millones de dólares, mientras que la facturación por concepto de contratos se incrementó en una proporción casi idéntica.

*B) Líneas de investigación o principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad*⁵³⁷

Las actividades de investigación y análisis político que se llevan a cabo en el **Instituto de Investigación de Seguridad Nacional** se organizan en torno a 12 líneas de investigación agrupadas en tres áreas temáticas:

Asuntos Internacionales

- Islam
- Reconstrucción nacional
- OTAN
- Relaciones Exteriores de EEUU

Seguridad Nacional y Defensa

- Adquisiciones y Tecnología
 - * Aspectos generales
 - * Adquisición de sistemas militares
 - * Defensa Antimisil
 - * Tecnología militar
- Planeamiento de la Defensa
 - * Presupuesto
 - * Modernización
 - * Estrategia
 - * Gestión de recursos
 - * Transformación
- Entorno global de seguridad
 - * Aspectos generales
 - * Inteligencia
 - * Espacio exterior
 - * Tendencias globales de seguridad
 - * Guerra urbana
 - * Uso de armas nucleares
- Logística militar e infraestructura
- Operaciones militares

⁵³⁷ La información que se entrega en los apartados referidos a las líneas de investigación y a la proyección externa de RAND únicamente incluyen datos de las divisiones que conducen investigaciones asociadas a la seguridad nacional, esto es, el Centro de Investigación y Desarrollo del Ejército (Arroyo Center), el Centro de Investigación y Desarrollo de la Fuerza Aérea (Project Air Force) y el Instituto de Investigación de Seguridad Nacional.

- Personal Militar
 - * Aspectos generales
 - * Personal civil de Defensa
 - * Enfermedades asociadas a la Guerra del Golfo Pérsico
 - * Resistencia Sanitaria
 - * Reclutamiento
 - * Calidad de vida
 - * Entrenamiento

- Seguridad Nacional

Terrorismo y Seguridad Interior

- Seguridad Interior
 - * Protección de infraestructuras esenciales
 - * Gestión de emergencias- los cuerpos de seguridad
 - * Gestión de emergencias –la población
 - * Seguridad Interior – el papel de las Fuerzas Armadas
 - * Seguridad Interior – seguridad pública
 - * Seguridad Interior – organización y estrategias
 - * Inteligencia
 - * Ciencia y Tecnología
 - * Transporte y protección de fronteras

- Terrorismo
 - * Bioterrorismo
 - * Contraterrorismo
 - * Terrorismo Internacional
 - * Terrorismo en Oriente Medio
 - * Terrorismo – aspectos generales
 - * Gestión de riesgo terrorista

En el **Centro de Investigación y Desarrollo del Ejército** (*RAND Arroyo Center*) las investigaciones se agrupan en torno cuatro ámbitos de investigación:

- *Estrategia, Doctrina y Recursos*: trata de determinar las consecuencias de los cambios en el entorno de seguridad para las funciones, estructura y doctrinas del Ejército de Tierra.

- *Tecnología y Desarrollo de la Fuerza*: investigaciones orientadas a evaluar los avances tecnológicos y los nuevos conceptos operativos del Ejército para mejorar su rendimiento, buscando oportunidades en las nuevas tecnologías, evaluando estructuras de fuerzas alternativas e identificando las fortalezas y debilidades del sistema de adquisiciones vigente.

- *Logística Militar*: el objetivo de estos estudios es contribuir a mejorar y eventualmente a rediseñar el apoyo a las operaciones de las fuerzas terrestres, mejorar la eficacia de sus procesos empresariales y optimizar la base industrial y la infraestructura de apoyo.
- *Recursos Humanos y Formación*: aplica modelos económicos y de las ciencias sociales al estudio del personal de las fuerzas de tierra y las cuestiones referidas a la dotación, formación y estructuración del Ejército del futuro.

Por último, en el **Centro de Investigación y Desarrollo de la Fuerza Aérea** (*Project Air Force*) las investigaciones se organizan en función de cuatro ámbitos de investigación muy semejantes en su enfoque a los que existen en el Centro de Investigación del Ejército:

- *Estrategia y Doctrina*: estudios que profundizan en el conocimiento y la comprensión de los cambios en el entorno de seguridad que afectan a los aspectos estratégicos y doctrinales de la Fuerza Aérea.
- *Desarrollo de la Fuerza Aeroespacial*: identifica y evalúa los avances tecnológicos aplicados a la defensa y a la proyección del poder aeroespacial que pueden mejorar el rendimiento de la Fuerza Aérea.
- *Recursos Humanos, Personal y Capacitación*: se centra en las cuestiones referidas a la dotación, formación y estructuración de la Fuerza Aérea, especialmente los temas relacionados con su tamaño y la composición, fórmulas de reclutamiento, entrenamiento y retención del personal.
- *Gestión de Recursos*: analiza los desarrollos en el ámbito de logística, la externalización de servicios asociados a la defensa, la base industrial militar, la planificación presupuestaria y el sistema de adquisiciones.

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad política

C.1.1 Difusión resultados de investigación

Entre los años 2000 y 2005, las investigaciones realizadas en el Centro de Investigación y Desarrollo del Ejército, el Instituto de Investigación de Seguridad Nacional y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Fuerza Aérea se difundieron por tres grandes canales:

monográficos e informes técnicos; documentos con resultados parciales; y publicaciones corporativas y ocasionales. En total se editaron 868 documentos, lo que deja un promedio de 144 documentos anuales.

El canal más habitual es el de los monográficos e informes técnicos, el producto final que se ofrece al cliente. Tres de cada cuatro documentos tienen ese formato. Los informes con resultados parciales representan el 20% del total. Por último, la difusión de resultados a través de publicaciones ocasionales o de la revista *RAND Review* es menos frecuente, ya que muchas veces los estudios están sujetos a cláusulas de confidencialidad (*commercial in confidence*).

Desde 2000 ha mejorado notablemente la visibilidad política de las divisiones enfocadas a la seguridad nacional, lo que se atribuye a los cambios en el entorno estratégico. Hasta 2005 la producción de documentos con resultados parciales y finales se multiplicó por más de tres, al pasar de 70 informes en 2000 a más de 240 en el año 2005.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

Por lo que respecta a los programas de investigación referidos a la seguridad nacional, hay que decir que la proyección de RAND a partir de la organización de seminarios, jornadas y conferencias ha mejorado de manera notable desde 2004. Entre los años 1998 y 2003 se celebró un promedio de 5,3 eventos, mientras que en el periodo 2004-2005 esa cifra llegó a situarse por encima de 20.

C.1.3 Testimonios de expertos en el Congreso

Entre 1998 y 2005 los expertos de la división de seguridad nacional de RAND se presentaron en 93 ocasiones para ofrecer su testimonio ante el Congreso estadounidense. Si a finales de los años noventa había caído considerablemente la convocatoria de estos investigadores por parte de los legisladores, con un promedio de dos testimonios por año, a partir de 2001, coincidiendo con el cambio de Administración y el 11 de Septiembre el recurso a los investigadores de RAND empieza a recuperarse de forma evidente: desde entonces, se ofrece un promedio de 22 testimonios por año. Esta recuperación se debe a la importancia que han adquirido las investigaciones sobre seguridad interior y terrorismo, ya que cuatro de cada diez testimonios proceden de esas áreas académicas. Los investigadores de la sección de Asuntos Internacionales declararon en 25 ocasiones y los de la sección de seguridad nacional y defensa propiamente tal fueron requeridos por el Congreso en 30 oportunidades.

C.1.4 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	FUNCIONARIO	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Secretario de Defensa	Donald RUMSFELD	Gulfstream Aerospace (General Dynamics)
	Subsecretario de Defensa (Personal y Alistamiento)	David CHU	
	Secretario Asistente de Estrategia y Reducción de Amenazas	Andy HOEN	
	Subsecretaria adjunta de Planeamiento	Janne FITES	
	Consejo de Política de Defensa	Kenneth ADELMAN	Boeing Raytheon Rockwell Collins
	Consejo de Política de Defensa	Fred IKLE	Telos Corp. (IT)
	Consejo de Política de Defensa	Richard PERLE	Boeing Loral Space & Communications
	Consejo de Política de Defensa	Henry ROWEN	
	Consejo de Política de Defensa	James SCHLESINGER	MITRE Corp Sandia Corp
	Consejo de Política de Defensa	Walter SLOCOMBE	
	Consejo de Política de Defensa	Peter WILSON	Crossflo Systems
	Consejo de Política de Defensa	William GRAHAM	Swales Aerospace National Security Research R&D Association Jaycor Inc (L-3 Communications)
	Consejo de Política de Defensa	Henry KISSINGER	Gulfstream Aerospace (General Dynamics)
Vicepresidencia	Jefe de Gabinete /Consejero de Seguridad	I. Lewis LIBBY	Northrop Grumman
Departamento del Tesoro	Secretario del Tesoro	Paul O'NEILL	

C.2 Visibilidad Mediática

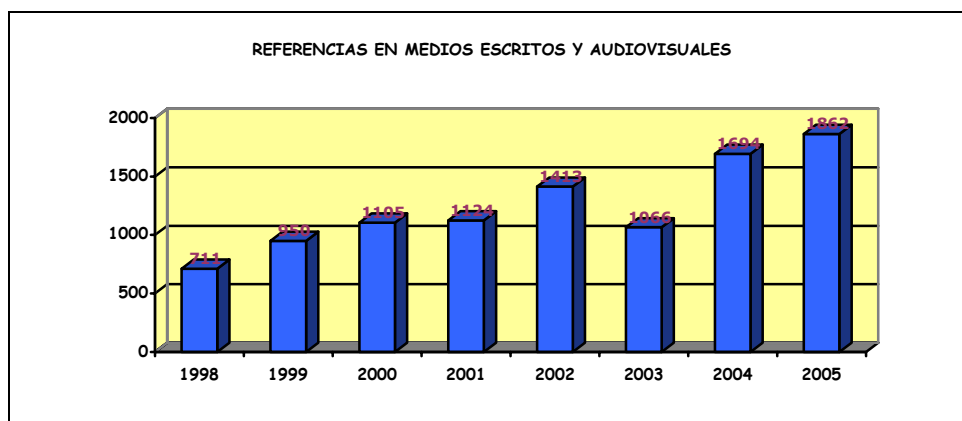
El Departamento de Relaciones Externas, cuyo máximo responsable tiene rango de vicepresidente, es el servicio que gestiona el intercambio de información entre RAND y otras instituciones, incentiva una mejor percepción pública de sus actividades, coordina esfuerzos para mejorar la imagen de RAND y además actúa como un punto de referencia y enlace con un público diverso dentro y fuera del marco de actividad de la organización. En él se integran siete unidades:

- Oficina de Relaciones Comunitarias
- Oficina de Relaciones Institucionales:
- Oficina de Desarrollo
- Oficina de Marketing e Imagen Corporativa

- Oficina de Publicaciones (*RAND Review*)
- Oficina de Relaciones con los Medios

En los referido a **su proyección a través de los medios** de comunicación hay que decir que ésta ha mejorado de forma evidente a partir de 2001, muy especialmente en los dos últimos años, tanto en términos de acceso directo como indirecto. Entre 2001 y 2005, los investigadores de RAND consiguieron publicar más de 300 editoriales, comentarios y artículos de opinión en la prensa estadounidense y en algunos periódicos extranjeros de referencia y en este periodo el número de piezas publicadas se duplicó, hasta alcanzar casi un centenar únicamente referido a temas de seguridad nacional y asuntos internacionales.

A diferencia de otros *think tanks*, el hecho de que RAND no haya establecido su centro de operaciones en el entorno de Washington DC no ha perjudicado su acceso a los medios de comunicación más influyentes de la Costa Este. En efecto, el acceso es frecuente a medios escritos como *The New York Times*, *The Baltimore Sun*, *The Washington Post*, *The Washington Times* y *The Wall Street Journal*. Al mismo tiempo, es habitual encontrar editoriales firmados por los expertos de RAND en periódicos de la Costa Oeste, como *Los Angeles Times*, *San Francisco Chronicle* y *San Diego Union-Tribune*.



Fuente: *Fairness and Accuracy in Reporting (FAIR)*

Respecto al acceso indirecto a los medios, hay que decir que RAND es el único centro de investigación política cuya proyección mediática no se vio mermada en el último tiempo. El acceso indirecto a los medios de comunicación mejoró de forma evidente, ya el número de referencias en medios escritos y audiovisuales creció un 75%, respecto a 2003, hasta superar las 1850 citas.

5.2.5 Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales

Hay 14 altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización. Doce

desempeñan su labor en el Departamento de Defensa, fundamentalmente en el Consejo Político. El índice de implantación del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales es de 21,2.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

Fundado en 1962 el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (*Center for Strategic and International Studies*, CSIS) es un centro de investigación política de segunda generación vinculado a la Universidad de Georgetown, que pretendía contribuir al proceso decisorio a través del análisis político y la investigación. En los primeros años setenta evolucionó hacia una postura más activa en la defensa de causas compatibles con su acervo ideológico, lo que condujo a la disolución del vínculo orgánico con Georgetown. El CSIS tiene una plantilla de más de 250 investigadores, de los que 140 son académicos residentes, 80 tienen la condición de asociados o becarios y 33 son investigadores visitantes.

A.2 Misión de la organización

El Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales proporciona información y soluciones políticas a los agentes gubernamentales que intervienen en el proceso de toma de decisiones, así como a las instituciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil. A través de la investigación y el análisis político se pretende sentar las bases de iniciativas que permitan mirar hacia el futuro y anticipar el cambio en el entorno de seguridad.

A.3 Orientación ideológica

La clasificación de Groseclose y Milyo otorga al CSIS 46 puntos, lo que incluye a esta organización en la categoría de centros conservadores. En todo caso hay que decir que el promedio asignado por estos autores le sitúa más cercano a organizaciones como la Institución Brookings (53) y más alejado de otros centros de reconocido acervo conservador, como la Fundación Heritage, el American Enterprise Institute o la Institución Hoover, todas ellas con un promedio en el entorno de los 36 puntos.

A.4 Dirección

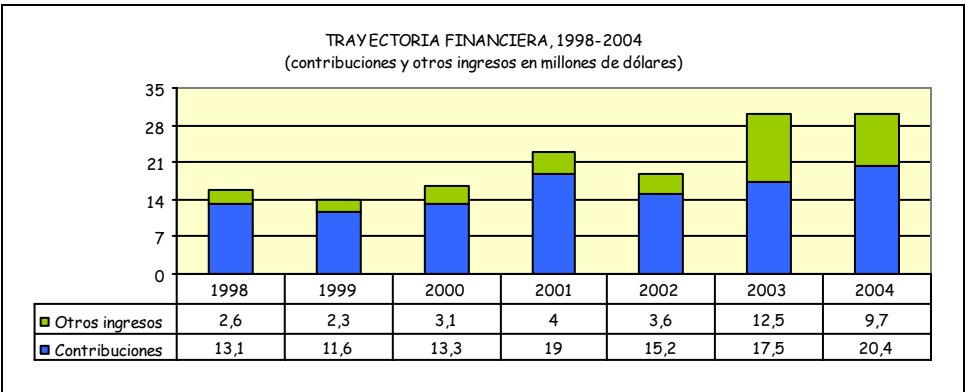
La máxima autoridad ejecutiva del CSIS es, desde enero de 2000, John Hamre, vicesecretario de Defensa entre 1997 y 1997 y presidente del Consejo de Política de Defensa desde 2007. Tras su incorporación al centro, Hamre pasó a formar parte del directorio de MITRE Corp. En el desempeño de sus funciones al frente del CSIS cuenta con el apoyo de un comité ejecutivo de cuatro miembros, dos de los cuales también están vinculados a la industria de defensa. La embajadora Anne Armstrong forma parte del directorio de Halliburton y es consejera de General Motors, mientras que el ex senador Sam Nunn es miembro del directorio de General

Electric desde 1997. Existe, además un Patronato, integrado por personalidades del ámbito público y privado. Por lo que respecta a su composición, hay que decir que un tercio de sus miembros está o ha estado ligado a la industria de defensa:

- George L. Argyros: DTS Systems; Rockwell Intl. (Boeing)
- Richard Armitage: General Dynamics, Mantech International, CACI International
- Frank Carlucci: United Defense
- Richard Fairbanks: SEACOR Holdings Inc.
- Benjamin W. Heineman: General Electric
- Carla Hills: Lucent Technologies
- Ray Hunt: Electronic Data Systems Corporation, Halliburton
- Henry Kissinger: Gulfstream Aerospace (General Dynamics)
- Kenneth Langone: General Electric
- Donald Marron: United Defense (Carlyle Group)
- Stanley O'Neal: General Motors
- David Rubinstein: United Defense (Carlyle Group)
- James Schlessinger: MITRE Corp.

A.5 Financiación

Entre 1998 y 2004, el CSIS duplicó sus ingresos, hasta los 30 millones de dólares, al tiempo que las contribuciones procedentes del sector privado –que aportaron el 78% de los recursos disponibles en ese periodo- crecieron también, aunque sólo un 54%. De esta forma, en el periodo de referencia aumentó la aportación al presupuesto de otras fuentes, como las ayudas y contratos con la Administración pública, y la rentabilidad del patrimonio del centro, tasado en 50 millones de dólares.



Fuente: Formulario 990 IRS y elaboración propia

B) Líneas de investigación o principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad

Las actividades de investigación y análisis político que se llevan a cabo en el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos se organizan en torno a 25 programas agrupados en tres áreas temáticas:

Política de Seguridad y Defensa: es uno de los programas más completos sobre política de defensa y seguridad internacional. A través del mismo, el CSIS es una fuente de ideas e iniciativas para reformar la organización de la defensa estadounidense, la política de defensa y la base industrial y tecnológica de la defensa. Otros programas ofrecen soluciones a los retos de la proliferación, el terrorismo transnacional, la seguridad interior y la reconstrucción post conflicto. Tiene casi un centenar de investigadores, los que entre 1998 y 2005 generaron el 20% de las publicaciones científicas del centro.

Desafíos Globales: a través de los programas de población y demografía, seguridad energética, sanidad mundial, tecnología, y sistema financiero y económico internacional, el CSIS se ocupa de las nuevas tendencias y factores del riesgo así como de las oportunidades en el entorno de seguridad vigente. Tiene 54 investigadores y entre 1998 y 2005 algo menos del 10% de las publicaciones científicas del centro se originó en este ámbito investigador.

Estudios regionales: profundizan en la transformación de las regiones geográficas más importantes del mundo. Sus especialistas –casi un centenar- tratan de anticipar los cambios en los principales países y regiones, desde África a Asia, de Europa a América Latina, y desde Oriente Medio a América del Norte. Entre 1997 y 2005, el 71% de las publicaciones científicas del centro tuvo su origen en estudios conducidos por este programa.

Aunque naturalmente en esta organización se conducen estudios sobre terrorismo, seguridad interior y proliferación de armas de destrucción masiva, por lo que se refiere a la base industrial militar y al impulso de la demanda de seguridad, el CSIS es uno de los pocos centros de investigación que se centra en la reforma del proceso de adquisiciones de la defensa como parte esencial de la transformación de las Fuerzas Armadas. En este sentido, su posición queda reflejada en las conclusiones obtenidas por los investigadores del proyecto *Más allá del Acta Goldwater-Nichols* así como por el Grupo de Iniciativas para la Industria de Defensa, cuyo objetivo es ofrecer recomendaciones para la gestión de la seguridad nacional, en general, y para la reforma militar y la política industrial de la defensa, en particular:

- adaptar las fuerzas armadas y otros instrumentos de seguridad nacional a los requerimientos del siglo XXI es uno de los desafíos más grandes que enfrentan Estados Unidos, sus aliados y sus socios. La forma en que cada uno de ellos asuma

ese desafío tendrá profundas consecuencias en su capacidad para defender y hacer prevalecer sus intereses nacionales así como en la gestión de la política doméstica, la economía global y la base militar industrial.

- la estructura de la seguridad nacional estadounidense requiere una reforma en profundidad para hacer frente a los desafíos que impone el nuevo entorno estratégico. Como parte de este esfuerzo transformador, el Departamento de Defensa no sólo debe asimilar los cambios que se producen en el entorno de seguridad al finalizar la Guerra Fría o a partir del 11 de Septiembre sino que también debe hacer frente a muchas disfunciones internas que limitan su capacidad de emplear racionalmente los recursos humanos y técnicos de que dispone. Las formas de organización y gestión de la defensa concebidos para hacer frente a la amenaza soviética han quedado obsoletos en el siglo XXI. Teniendo en cuenta lo anterior algunos elementos fundamentales para reformar las estructuras de la defensa nacional son los siguientes: racionalizar las estructuras de organización en el Departamento de Defensa; establecer procesos de asignación de recursos más efectivos; favorecer la adquisición de capacidades conjuntas; fortalecer el estamento civil de la defensa y de la comunidad de seguridad nacional; mejorar la cooperación interagencias; y fortalecer las competencias de supervisión del poder legislativo⁵³⁸.
- en el contexto vigente, debido a las presiones presupuestarias y a la ausencia de un par estratégico, el número de adquisiciones importantes se ha reducido significativamente. Hoy, el desafío para el sistema de adquisiciones no es tanto la gestión de un gran número de programas, como el control eficiente de aquellos que siguen estando vigentes. De esta forma, el CSIS sugiere reestructurar la Subsecretaría de Adquisición, Tecnología y Logística fortaleciendo la dimensión tecnológica y reforzando el papel de la Oficina de Investigación e Ingeniería de la Defensa como principal arquitecto de las capacidades futuras. El nuevo órgano se encargaría de establecer las orientaciones estratégicas de la política de adquisiciones, pero no se ocuparía de administrar el proceso. La gestión operativa de los programas de adquisición volvería a ser responsabilidad de los jefes de servicios armados, que de esta forma verían reforzado su papel en la configuración de la demanda de seguridad⁵³⁹.

⁵³⁸ MURDOCK, Clark, FLUORNOY, Michéle, et al., *US Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 2004.

⁵³⁹ MURDOCK, Clark, FLUORNOY, Michéle, et al., *US Government and Defense Reform for a New Strategic Era III*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 2005. Véase también, SCRUGGS, Davis, *Department of Defense Acquisition and Planning, Programming, Budgeting, and Execution System Reform*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 2006.

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad Política

C.1.1 Difusión de resultados de investigación

El principal canal de difusión investigadora está constituido por los informes finales y los estudios monográficos, que entre 1998 y 2005 llegaron a ser más de 1400, es decir, un promedio de 178 documentos por año. A lo largo de este periodo, la difusión de resultados a través de este tipo de recursos científicos se vio significativamente reforzada en 1999, cuando el número de publicaciones respecto al año anterior creció un 87%. Más adelante hubo repuntes en 2003 y 2005, pero esta vez mucho más contenidos, ya que en ese caso la variación interanual sería del 24% y el 36% respectivamente. Un segundo canal de difusión investigadora está formado por los libros de edita el CSIS, los cuales tienen un carácter más divulgativo que los informes y monográficos. Al respecto, sólo hay datos disponibles a partir del año 2000; desde entonces y hasta 2005 se publicaron 70 volúmenes, de los que un 82% salió a la luz entre 2003 y 2005.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

Entre 1998 y 2005, el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos organizó más de 430 actividades extraacadémicas con el propósito de fortalecer su proyección política, es decir, un promedio de más de 50 eventos por año. Hay que decir que en el periodo de referencia la visibilidad política a través de la organización de seminarios, jornadas, conferencias y otras actividades que no son investigación ha mejorado de manera evidente, al pasar de seis eventos en 1998 a un centenar en 2005.

C.1.3 Testimonios ante el Congreso

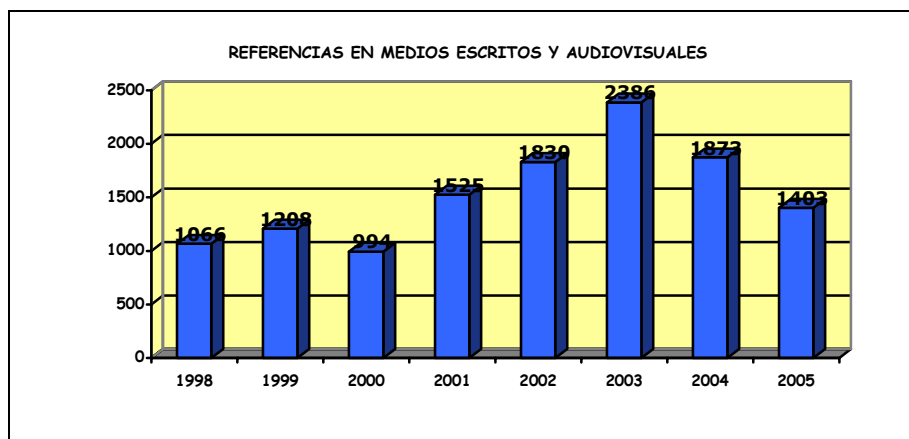
Entre 1998 y 2005 el testimonio de los investigadores del CSIS fue requerido en 148 ocasiones, bien en el Senado bien en la Cámara de Representantes, lo que arroja un promedio anual de 21 testimonios. En este sentido la contribución del centro se vio notablemente reforzada, ya que en el periodo de referencia las comparecencias ante comités o subcomités legislativos se multiplicaron por más de cuatro, al pasar de siete testimonios en 1998 a 31 en 2005.

C.1.4 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	CARGO	NOMBRE	CORPORACIÓN
DEPARTAMENTO DE DEFENSA	Secretario de Defensa	Donald RUMSFELD	General Dynamics (Gulfstream Aerospace)
	Subsecretario de Defensa (Política)	Stephen CAMBONE	SRS Technologies
	Subsecretario de Defensa adjunto (Política)	Kenneth DeGRAFFENREID	Jaycor Inc (L-3 Communications)
	Consejo de Política de Defensa	Richard ALLEN	
	Consejo de Política de Defensa	Barry BLENCHEMAN	Defense Forecasting International
	Consejo de Política de Defensa	Harold BROWN	
	Consejo de Política de Defensa	Fred IKLÉ	Telos Corp (L-3 Communications)
	Consejo de Política de Defensa	Henry KISSINGER	Gulfstream Aerospace (General Dynamics)
	Consejo de Política de Defensa	James SCHLESSINGER	MITRE Corp Sandia Corp
	Consejo de Política de Defensa	Walter SLOCOMBE	
	Consejo de Política de Defensa	James WOOLSEY	Booz Allen & Hamilton, Lockheed Martin, BAE Systems, Titan (L-3 Communications); DynCorp (CSC); Aerospace Corp.
	Consejo Comercial de Defensa	John HAMRE	MITRE Corp
CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL	Dir. de Política y Control de Armamento	Franklin MILLER	Lockheed Martin
	Dir. Asuntos de Asia	Michael GREEN	

C.2 Visibilidad Mediática

La Oficina de Prensa del CSIS depende orgánicamente de la Oficina de Relaciones Externas, la cual dispone del 2% de los ingresos totales del centro frente al 70% que reciben las actividades académicas y el 22% que se destina a la administración del centro. A pesar de esta circunstancia, la organización consiguió mejorar de forma extraordinaria su acceso a los medios de comunicación entre 1998 y 2003, con un aumento de las referencias en medios escritos y audiovisuales del 124%, hasta las 2.386 citas.



Fuente: Fairness and Accuracy in Reporting (FAIR)

Siguiendo una tendencia que afecta al conjunto de los *think tanks* que se han incluido esta investigación, el acceso a los medios empezó a debilitarse a partir de 2004. Ese año las referencias cayeron un 20% respecto al año anterior y en 2005 se resintieron más de un 40%, hasta las 1400 citas. De esta forma, en 2005 el acceso del CSIS a los medios de comunicación de masas había caído por debajo de los registros que la organización exhibía en 2001, cuando hubo más de 1500 referencias a sus expertos.

5.2.6 Institución Hoover para la Guerra, la Revolución y la Paz

Hay 14 altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización, de los que diez se desempeñan en el Consejo de Política de Defensa. El índice de implantación de la Institución Hoover es de 21.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

Fundada en 1919, la Institución Hoover para la Guerra, la Revolución y la Paz (Hoover Institution on War, Revolution and Peace) es un *think tank* de primera generación, es decir, se orienta esencialmente a la investigación. Se dedica al estudio de la política, la economía, la función pública y los asuntos internacionales. Su plantilla académica está compuesta por 100 investigadores residentes y 25 visitantes.

A.2 Misión de la organización

La misión general del centro a través de la investigación es alertar contra la guerra e impulsar a los estadounidenses a preservar la paz y los principios subyacentes a su sistema sociopolítico. Mediante la recopilación de conocimientos, la generación de ideas y la difusión de ambos, la Institución Hoover trata de garantizar y salvaguardar la paz, mejorar la condición humana y limitar la intromisión del gobierno en la vida de las personas.

A.3 Orientación ideológica

En la clasificación de Groseclose y Milyo, el promedio asignado a esta organización es inferior a 40 puntos (36,5), lo que le incluye en el grupo de centros conservadores.

A.4 Dirección

Una Junta Directiva de 123 miembros se encarga de supervisar la dirección estratégica de la Institución Hoover, para lo cual se han establecido seis comités: Ejecutivo, Financiero, de Nominaciones, de Desarrollo, de Comunicaciones y de Archivos. La junta examina y aprueba un plan estratégico que se ocupa de los programas de investigación y de las publicaciones, así como de su biblioteca, archivos y colecciones. También da luz verde al presupuesto, revisa la rentabilidad del fondo patrimonial y asiste al director en la aplicación de los planes de recaudación de fondos. Está presidida por Peter Bedford. Los siguientes miembros están vinculados a la industria de defensa:

- George Argyros: DTS Systems; Rockwell Intl. (Boeing)
- Donald R. Beall: Rockwell Collins
- Stephen D. Bechtel: Bechtel Corp.
- Herbert M. Dwight: Applied Materials, Spectra Physics , Optical Coating Laboratory (JDSU Corp)
- William C. Edwards: Cellnet Data Systems, Litton Industries (Northrop Grumman)
- Thomas F. Stephenson: Magellan Corp
- Charles B. Thornton: Litton Industries (Northrop Grumman)
- Thomas J. Tierney: Bechtel Corp.
- William D. Walsh: URS Corp.

A.6 Financiación

Para el año fiscal 2003-2004, la Institución Hoover dispuso de un presupuesto superior a los 32 millones de dólares. La rentabilidad de su fondo patrimonial –cuyo valor de mercado era entonces de 272 millones- así como de otras inversiones es la principal fuente de ingresos, ya que genera el 51% de esos recursos. Las contribuciones del ámbito privado aportan el 45% y el resto procede de la venta de publicaciones y de los fondos que entrega la Universidad de Stanford por concepto de mantenimiento de archivos y bibliotecas.

En cuanto a la utilización del presupuesto, el 52% se destina a cubrir los gastos que genera la actividad académica e investigadora. La proyección pública del centro, a través de las relaciones públicas o del acceso a los medios de comunicación, dispone del 23% de los fondos. El 14% se destina al mantenimiento de los archivos y recursos bibliográficos propiedad de la

organización. Por último, la gestión administrativa de la misma ocupa el 11% del presupuesto⁵⁴⁰.

B) Líneas de investigación y principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad

Las investigaciones referidas a la seguridad nacional y la defensa están incluidas en el programa de estudios 'Prioridades Nacionales, Rivalidad Internacionales y Cooperación Global', el cual incluye nueve líneas de trabajo:

- Control de armamento
- Presupuesto de Defensa
- Seguridad Interior
- Inteligencia
- Guerras de Irak y Afganistán
- Organización y Gestión de las Fuerzas Armadas
- Estrategia militar
- Proliferación nuclear
- Terrorismo

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad política

C.1.1 Difusión de resultados de investigación

Entre 1998 y 2005, las investigaciones sobre seguridad nacional y la política exterior realizadas en la Institución Hoover se difundieron por dos canales: libros y monográficos, y publicaciones corporativas. En total se editaron más de 520 trabajos lo que deja un promedio de 65 documentos anuales. Mientras el volumen de publicación de libros y monográficos se contrajo un 66%, al pasar de nueve a tres publicaciones por año, se fortaleció considerablemente el volumen de artículos. En efecto, las publicaciones corporativas de Hoover -*Hoover Digest*, *China Leadership Monitor* y *Policy Review*- fueron con diferencia el canal de difusión más importante, ya que a través del mismo se dieron a conocer nueve de cada diez trabajos sobre seguridad nacional y política exterior.

La adquisición de *Policy Review* en 2001 contribuyó a mejorar significativamente la proyección política de Hoover a través de la difusión de resultados de investigación, lo que sumado a los cambios en el entorno de seguridad explica que entre 2002 y 2005 se duplicara el promedio anual de publicaciones -hasta los 80 artículos- en relación a los cuatro años precedentes. El volumen de publicación de libros monográficos se contrajo en el periodo 1998-2005

⁵⁴⁰ *Financial Review*, Hoover Institution for War, Revolution and Peace, Stanford University, Stanford, 2005. Disponible formato electrónico en: <http://www.hoover.org/about/report/3230791.html>

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

La proyección de la Institución Hoover a partir de la organización de seminarios, jornadas y conferencias se mantuvo prácticamente sin cambios a lo largo del periodo 1998-2005, a pesar de los cambios en el entorno político y estratégico. Hay que decir también que el recurso estas iniciativas es mucho más restringido si se compara con otros centros de la trayectoria y envergadura financiera de Hoover. En efecto, el periodo de referencia se organizaron 32 actividades extraacadémicas vinculadas a los programa de estudios referidos a la seguridad nacional.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

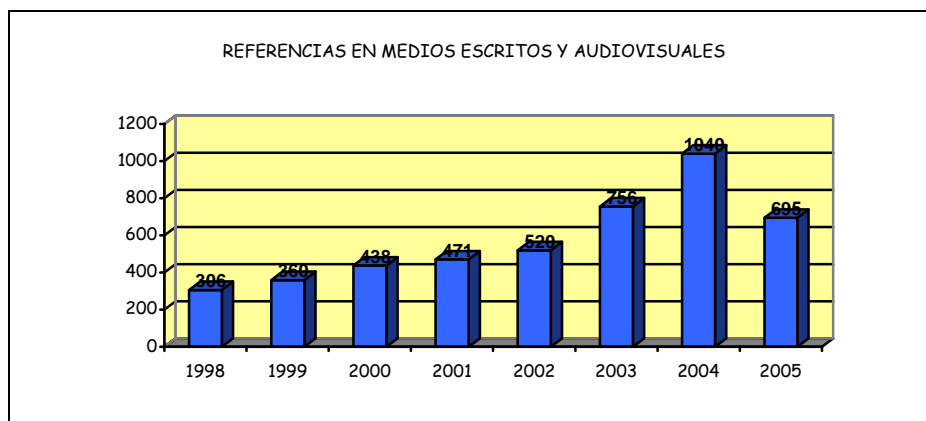
AGENCIA	RANGO	FUNCIONARIO	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Secretario de Defensa	Donald Rumsfeld	Gulfstream Aerospace (General Dynamics)
	Consejo de Política de Defensa	Richard Allen	
	Consejo de Política de Defensa	Martin Anderson	
	Consejo de Política de Defensa	Gary Becker	
	Consejo de Política de Defensa	Newt Gingrich	
	Consejo de Política de Defensa	Richard Perle	Boeing Loral Space & Communications
	Consejo de Política de Defensa	Henry Rowen	
	Consejo de Política de Defensa	Kiron Skinner	
	Consejo de Política de Defensa	Walter Slocombe	
	Consejo de Política de Defensa	Hal Sonnenfeldt	
	Consejo de Política de Defensa	Peter Wilson	Crossflo Systems
	Consejo de Política de Defensa	Richard Allen	
	Consejo Científico	George Poste	
Consejo de Seguridad Nacional	Consejera de Seguridad Nacional	Condoleezza Rice	

C.1.4 Testimonios ante el Congreso

No hay datos sistematizados sobre la convocatoria de expertos del NIPP a declarar ante comisiones o subcomités parlamentarios asociados a la Política Exterior o la seguridad nacional.

C.2 Visibilidad mediática

La Oficina de Prensa del Hoover depende orgánicamente de la Oficina de Asuntos Públicos, la cual dispone del 23% de los ingresos totales del centro y se encarga asimismo de gestionar las relaciones institucionales y la edición de las publicaciones corporativas. Entre 1998 y 2004, la organización mejoró de forma extraordinaria su acceso a los medios de comunicación, ya que el número de referencias en medios escritos y audiovisuales se multiplicó por más de tres, hasta superar las mil citas. A partir de 2005, sin embargo, el acceso indirecto a los medios empieza a debilitarse; las referencias cayeron un 31% respecto al año anterior.



Fuente: Fairness and Accuracy in Reporting (FAIR)

Desde el punto de vista de la visibilidad mediática una de las fortalezas de la organización viene dada por la producción propia de un programa de debate político que se emite por radio y televisión. *Uncommon Knowledge* consta de 39 episodios anuales y desde 1996 se produce en colaboración con PBS. En él participan tanto expertos de Hoover como periodistas, autoridades e investigadores de otras universidades y *think tanks*. Dentro de Estados Unidos se emite a través de PBS y fuera de las fronteras estadounidenses, a través de las emisoras de radio Voice of America y National Public Network. Además, los contenidos están disponibles veinticuatro horas al día, siete días a la semana, en la web de la organización. La página permite, además, acceder a un archivo de todos los debates y a la transcripción de los mismos.

Otro acierto de la organización referido a su visibilidad mediática ha sido la puesta en marcha de una iniciativa destinada a fortalecer los vínculos entre los investigadores y los profesionales de la comunicación. Cada año, unos sesenta periodistas son invitando a pasar una temporada en la sede de la organización en California. Medios de comunicación de todo el espectro político han decidido tomar parte de este programa; entre ellos cabe destacar los siguientes: *New York Times*, *Wall Street Journal*, *Washington Post*, *Los Angeles Times*, *Boston Globe*, *Washington Times*, *USA Today*; *Newsweek*, *Fortune*, *US News & World Report*, *National Review*, *Time*, *Vanity Fair*, *Weekly Standard*; NBC News, Reuters Television; ABC Radio, National Public Radio.

5.2.7 Instituto Nacional de Políticas Públicas

Hay un total de 10 altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización. La mayoría desempeña su labor en los consejos consultivos del Departamento de Defensa: Consejo de Política de Defensa (2), Consejo Científico de Defensa (2) y Consejo Comercial de Defensa (1). De esta forma, el índice de implantación del Instituto Nacional de Políticas Públicas es de 14,9.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

El Instituto Nacional de Políticas Públicas (*National Institute for Public Policy*, NIPP) es un centro de tercera generación fundado en 1981 que se dedica a la promoción de causas que coinciden con el acervo de valores que inspira a la organización. De esta forma, se privilegia el marketing de ideas como principal fórmula de proyección y acceso al proceso decisorio, en detrimento del análisis político y de la investigación en el sentido más estricto de la palabra. En el mejor de los casos, la investigación y el análisis están al servicio de una agenda ideológica previamente establecida.

A.2 Misión de la organización

El Instituto Nacional de Políticas Públicas es una organización de educación pública que desarrolla sus actividades centrándose en la evolución del sistema internacional para contribuir a organizar la Política Exterior y la Política de Defensa estadounidense. En este sentido, las investigaciones del centro ponen énfasis en los factores cualitativos que tienen o han de tener un impacto significativo sobre la posición de Estados Unidos en el mundo. En el entorno de seguridad vigente –en el que han surgido nuevos competidores estratégicos y potencias hostiles– se desestiman los modelos estratégicos de la bipolaridad y se aboga por reorientar la estrategia de seguridad nacional hacia el despliegue de un sistema nacional de defensa antimisil y el uso coercitivo de las armas nucleares, lo que implica apartar a Washington del marco legal internacional que rige el desarrollo, experimentación, fabricación, implantación, proliferación o utilización de estos arsenales.

A.3 Orientación ideológica

Teniendo en cuenta la misión del centro, se puede decir que el NIPP es *think tank* conservador. Esta conclusión se ve reforzada si se atiende a su composición, ya que como se verá, muchos de sus miembros y expertos investigadores están vinculados a otros centros de investigación política inspirados por la perspectiva conservadora del internacionalismo, como pueden ser: el Centro para Política de Seguridad, el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano, el Instituto Judío de Seguridad Nacional y el Instituto Hudson.

A.4 Dirección

La dirección del NIPP está estructurada en tres órganos: la presidencia, el consejo de directores y el consejo de asesores.

- *Presidencia*: la máxima autoridad del centro es Keith Payne quien, entre 2002 y 2003 ejerció como secretario asistente para Política de Defensa. En 2000, Payne dirigió personalmente las investigaciones que condujeron a la redacción de *Requerimientos para las Fuerzas Nucleares y el*

Control de Armamento, documento más tarde guió la redacción de la *Revisión de la Postura Nuclear* de 2001.

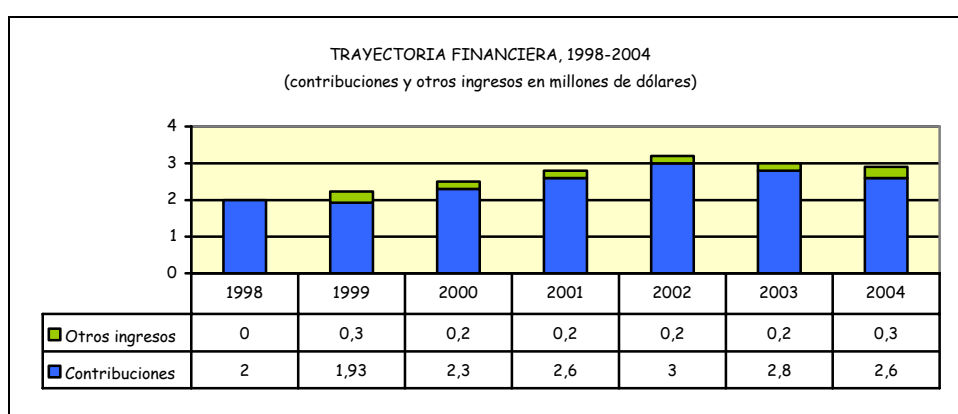
- *Consejo de Directores*: está formado por cinco miembros, entre ellos Charles Kupperman, vicepresidente de operaciones del programa NMD de Boeing y ex vicepresidente de Lockheed Martin.

- *Consejo de Asesores*: integrado por doce miembros, incluidos los cinco directores y el presidente del Instituto. Además de Kupperman, otros cinco miembros están vinculados a la base industrial militar:

- Kathleen Bailey: Laboratorio Nacional Lawrence Livermore
- George Blanchard: General Analysis
- Henry Cooper: Applied Research Associates; Jaycor Inc
- William Graham: Swales Aerospace; National Security Research; R&D Association; Jaycor
- William Odom: American Science and Engineering; V-ONE Corp.
- Harry Train: Science Application Intl. Corp; Aydon Corp (L-3 Communication)

A.6 Financiación

Aunque entre 1998 y 2004 el presupuesto del Instituto Nacional de Políticas Públicas creció un 44%, el centro sigue siendo de aquellos que tradicionalmente manejan un presupuesto modesto: un promedio de 2,7 millones de dólares entre 1998 y 2004. En el periodo de referencia, más del 90% de los ingresos procedió de contribuciones del sector privado, que en el curso de esos siete años se incrementaron un 30%.



Fuente: Formularios 990 IRS, elaboración propia

Entre los mayores contribuyentes del Instituto cabe destacar a las fundaciones Smith Richardson (53%) y Sarah Scaife (42%) que aportan en conjunto el 95% de esos fondos. Hay que resaltar también que la utilización de esos recursos queda

claramente establecido por el donante, lo que en definitiva la permite intervenir en el diseño de la agenda investigadora del centro. El siguiente es un detalle del uso que la Fundación Smith Richardson estableció para los fondos que entregó al NIPP entre 1998 y 2005:

(cifras expresadas en miles de dólares)

ÁMBITO INVESTIGADOR	CONTRIBUCIONES AL PROGRAMA	CONTRIBUCIONES AL PROGRAMA COMO PARTE DEL TOTAL
Política Nuclear	390.000	25%
Definición de amenazas a la seguridad	340.000	21%
Defensa Antimisil	240.000	15%
Inteligencia	220.000	14%
Organización Estratégica de las FAS	215.000	13%
Militarización espacial	200.000	12%
TOTAL	1.605.000	100%

Fuente: Media Transparency y elaboración propia

Es posible observar que más de la mitad de los recursos que aporta la Fundación Smith Richardson al NIPP tiene un efecto inmediato sobre la demanda de seguridad –tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo–, ya que estos van destinados a financiar las investigaciones y actividades referidas a política nuclear (25% de los fondos), defensa antimisil (15%) y militarización del espacio exterior (12%).

B) Líneas de investigación y principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad

Entre 1998 y 2005, el Instituto Nacional de Políticas Públicas redesarrollaron estudios referidos a las siguientes líneas de investigación:

- Seguridad Internacional
- Proliferación de misiles y armas de destrucción masiva
- La Disuasión en la Post Guerra Fría
- Medidas para retrasar y contener la proliferación de armas de destrucción masiva
- El futuro de la OTAN y la seguridad de los aliados en Europa
- El futuro de las relaciones político-militares entre EEUU y Rusia
- Estrategia de seguridad en Rusia y política de control de armamento
- Evolución de los regímenes de control de armamento
- El futuro de las Fuerzas Armadas estadounidenses
- La comunidad de inteligencia estadounidense en el nuevo entorno de seguridad
- Las fuerzas nucleares en la política de seguridad estadounidense
- La defensa antimisil en la política de seguridad estadounidense
- Emergencia de amenazas transnacionales
- Poder espacial

Las premisas básicas de la doctrina de seguridad propuesta por el NIPP refuerzan la relevancia de los arsenales nucleares dentro de la misma, al permitir que bombas de “baja potencia” -las llamadas bombas tácticas- sean utilizadas en conflictos convencionales contra países que no poseen armas atómicas. En un contexto internacional de amenazas transnacionales, *rogue states* y proliferación de armas de destrucción masiva la disuasión queda descartada y las capacidades nucleares se conciben como elementos activos en la lucha contra el terrorismo. Al eliminar el concepto de disuasión, el NIPP antepone a las necesidades defensivas de Estados Unidos, su capacidad de proyección de fuerza en todo el mundo, tanto para proteger sus bases y tropas en el exterior como a sus aliados, sin olvidar naturalmente los imperativos de la Seguridad Interior⁵⁴¹. De esta forma, la doctrina nuclear estadounidense se sustenta en tres pilares:

- a. un sistema de defensa antimisil global, inspirado en la Iniciativa de Defensa Estratégica
- b. la Iniciativa de Contraproliferación, un sistema ofensivo de largo alcance que supone el desarrollo de una capacidad de ataque de alta precisión, tanto nuclear como no nuclear
- c. el desarrollo de una nueva generación de armas nucleares creadas para ser usadas no sólo en tiempos de paz o en el marco de una crisis sino también ante la eventual aparición de una potencia regional o global que amenazara los intereses vitales estadounidenses.

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad Política

C.1.1 Difusión resultados investigación

Entre 1998 y 2005 el Instituto Nacional de Políticas Públicas empleó tres vías de difusión investigadoras: memorandos, libros y artículos en publicaciones científicas. En el periodo de referencia, se editaron más de 30 memorandos con recomendaciones políticas, lo que les convierte en la principal canal de difusión investigadora. La segunda vía de proyección estuvo constituida por los **libros**, los cuales tienen un carácter más divulgativo que los memorando; de ellos se publicaron nueve entre 1998 y 2005. En cuanto a los **artículos científicos**, el NIPP cuenta con una publicación propia que empezó a editarse en los primeros años ochenta. *Comparative Strategy* tuvo periodicidad trimestral hasta 2002, pero desde entonces se editan cinco números al año. Otras publicaciones científicas en las que publicaron expertos del NIPP

⁵⁴¹ Véase PAYNE, Keith (dir) *Rationale and Requirements for US Nuclear Forces and Arms Control*, National Institute for Public Policy, Washington DC, 2000. El texto está disponible en formato electrónico en la página web del NIPP: www.nipp.org/Adobe/volume%201%20complete.pdf. (marzo de 2005). La *Nuclear Posture Review 2001*, puede consultarse en la web de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional: www.ceip.org/files/projects/npp/resources/nuclearposturereview.htm.

entre 1998 y 2005 fueron: *Washington Quarterly*, *Journal of Strategic Studies*, *Naval War Colege Review*, *Bulletin of Atomic Scientists*, *Wilson Quarterly*, *International Security*, *Joint Force Quarterly*, *Space Policy*, *Armed Forces Journal*, *Strategic Review*, *US Naval Institute Proceedings*, *Parameters*, *Issues in S&T*.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

No hay datos disponibles sobre el desarrollo de este tipo de actividades, lo que no excluye que algunos de sus expertos y miembros hayan participado en eventos organizados por otros centros de investigación política con una perspectiva similar de las relaciones internacionales.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	NOMBRE	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Subsecretario de Defensa (Inteligencia)	Stephen CAMBONE	SRS Technologies
	Subsecretario de Defensa (Política)	Douglas FEITH	Loral Space & Communications Northrop Grumman
	Subsecretario Asistente de Defensa (Política)	Keith PAYNE	
	Consejo de Política de Defensa	Fred IKLÉ	Telos Corp (L-3 Communications)
	Consejo de Política de Defensa	Peter WILSON	Crossflo Systems
	Consejo Científico	William GRAHAM	Swales Aerospace; National Security Research; R&D Association; Jaycor Inc. (L-3 Communications)
	Consejo Científico	William SCHNEIDER	Jefferson Consulting Group; BAE Systems; World Space; Lucent Technologies; Defense Group Inc
	Consejo Comercial	Henry COOPER	Jaycor Inc (L-3 Communications) Applied Research Association
Consejo de Seguridad Nacional	Viceconsejero de Seguridad Nacional	Stephen HADLEY	ANSER Analytic Services
	Proliferación, Contraproliferación y Seguridad Interior	Robert JOSEPH	

C.1.4 Testimonios ante el Congreso

No hay datos sistematizados sobre la convocatoria de expertos del NIPP a declarar ante comisiones o subcomités parlamentarios asociados a la Política Exterior o la seguridad nacional.

C.2 Visibilidad Mediática

El Instituto Nacional de Políticas Públicas carece de una estrategia de comunicación pública. La presencia en los medios de comunicación, principalmente escritos, se reduce a las colaboraciones de sus expertos, las cuales se llevan a cabo de forma voluntaria y no por iniciativa del centro, que ha privilegiado su proyección hacia la clase política y a los agentes encargados de decidir sobre las políticas públicas.

La siguiente es una relación de los medios en los que habitualmente publican los investigadores del NIPP: *Wall Street Journal*, *Washington Times*, *San Francisco Chronicle*, *International Herald Tribune*, *Christian Science Monitor*, *USA Today* y *Los Angeles Times*; *National Interest*, *National Review*, *Orbis*, *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *Policy Review*; *Space News*, *Defense News*, *Jane's Intelligence Review*.

5.2.8 American Enterprise Institute

Hay nueve altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización. Siete desempeñan su labor en el Departamento de Defensa -fundamentalmente en el Consejo de Política de Defensa- y dos ejercen sus funciones en el Departamento de Estado. De esta forma, el índice de implantación del American Enterprise Institute es de 13,6.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

Fundado en 1943, el American Enterprise Institute (AEI) es un centro de investigación política de primera generación, es decir, favorece la investigación académica como principal instrumento de apoyo a los agentes encargados de decidir las políticas públicas. Aunque en los últimos 25 años ha fortalecido la dimensión pública de su proyección –en parte como reacción al surgimiento de los *advocacy tank*–, como centro de investigación el AEI rechaza su identificación como estrategia del marketing⁵⁴². La plantilla académica del centro está integrada por 55 residentes y 65 investigadores asociados o visitantes.

A.2 Misión de la organización

El propósito de la organización es la defensa y el fortalecimiento de los principios fundamentales que caracterizan el sistema estadounidense: libertad y responsabilidad individual, libertad del debate, gobierno limitado, libertad de empresa y una defensa nacional eficaz. Su labor está dirigida a respaldar a funcionarios de gobierno y legisladores, profesores y estudiantes, ejecutivos de empresas, profesionales, periodistas y todos los ciudadanos interesados en una comprensión amplia de las decisiones políticas que afectan la gestión doméstica y exterior del país. De esta forma, son tres los principales ámbitos de interés investigador: (a) Economía, (b) Estudios Políticos y Sociales y (c) Política Exterior y de Defensa

A.3 Orientación ideológica

El centro se reconoce a sí mismo como tributario del pensamiento conservador, tanto desde el punto de vista económico como político, social y de las relaciones internacionales. En la

⁵⁴² Cfr. XIFRA, J., *Op. Cit.*, 2005, pp. 86.

clasificación de Groseclose y Milyo, el promedio asignado a esta organización es inferior a 40 puntos, lo que le incluye en el grupo de centros conservadores.

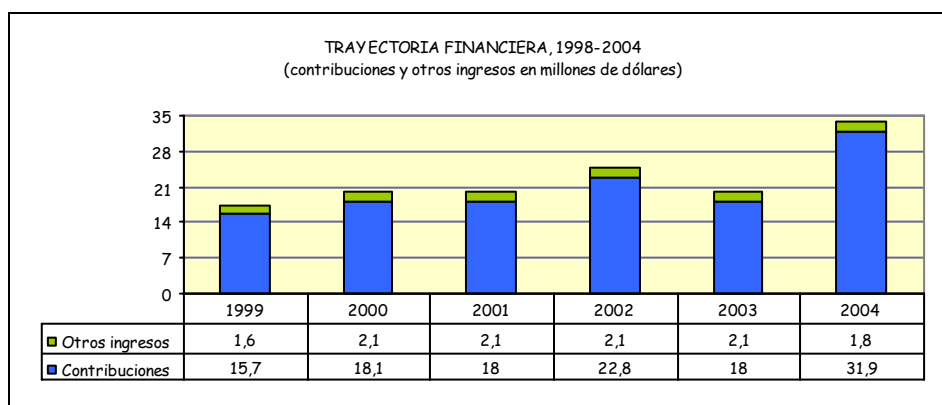
A.4 Dirección

Un Conejo de Patronos controla la gestión y las finanzas del centro. Entre sus principales funciones están la elección del presidente; el establecimiento de las orientaciones estratégicas; la decisión del presupuesto; y la vigilancia de la independencia intelectual y financiera del centro. También toma decisiones referidas a los nombramientos académicos y administrativos. Está organizado en cuatro secciones: Comité Ejecutivo, Comité de Inversiones, Comité Auditor y Comité de Actividades Externas. Entre sus miembros cabe destacar a Martin Koffel, presidente y director general de URS Corporation.

El *presidente* es responsable de establecer la agenda investigadora del centro, selecciona al personal investigador y coordina las publicaciones que generan los proyectos que desarrollan sus expertos. Desde 1986 se desempeña como presidente Christopher DeMuth. Por último, el *Consejo Académico* asesora al presidente y al Patronato de la organización respecto a la agenda investigadora, las publicaciones y otros canales de proyección política y pública.

A.5 Financiación

El AEI es una organización que tiene por norma no recibir fondos públicos de ayuda a la investigación. De esta forma, son dos las fuentes de ingresos: una externa, compuesta por las contribuciones del sector privado y que entre 1999 y 2004 aportó en torno al 90% del presupuesto total; y otra interna, que corresponde a los recursos que se obtienen de la venta de libros, la organización de eventos sociales y la rentabilidad de los activos financieros. Entre 1999-2004, la organización duplicó su presupuesto, hasta los 34 millones de dólares. En el mismo periodo las contribuciones privadas aumentaron en una proporción casi idéntica, lo que revela el nivel de dependencia que tiene esta organización respecto de sus principales benefactores.



Fuente: elaboración propia, Formulario 990 IRS IRS

Los estudios sobre Política Exterior y Defensa, a los que se destinó el 21% del presupuesto entre 1999 y 2004, fueron los segundos en importancia por volumen de recursos, después de los estudios sobre diversos aspectos de la gestión económica pública y privadas, que dispusieron de un 10% más de fondos en ese mismo periodo. Los estudios políticos y sociales contaron con el 18% de los ingresos totales de la organización.

B) Líneas de investigación y principales argumentos a favor de expandir la demanda de seguridad

Un tercio de los investigadores del American Enterprise Institute desarrolla su trabajo en la sección de Política Exterior y de Defensa. En ella se integran dos líneas de investigación fundamentales -referidas a los aspectos generales de la planificación diplomática y militar-, que se complementan con otras cinco líneas de trabajo de enfoque regional:

- Política Exterior
- Política de Defensa
- Latinoamérica
- Europa y Federación Rusa
- Asia Pacífico y sureste de Asia
- Oriente Medio
- África

Algunos de los argumentos que impulsan aumentos de la demanda de seguridad son los siguientes:

- La seguridad nacional y la política exterior estadounidense dependen de unas fuerzas armadas bien equipadas y financiadas, reorganizadas y dotadas con tecnología de vanguardia, así como de una gestión coherente y eficaz de las organizaciones de inteligencia. Para afrontar los retos del entorno de seguridad posterior a la Guerra Fría, el estamento militar debe aplicar una revolución en los asuntos militares, y dotarse de las capacidades y doctrinas que permitan a las fuerzas estadounidenses librar e imponerse en la guerra centrada en la interconexión de redes, sin perder de vista los objetivos políticos y estratégicos de la guerra que se libra⁵⁴³.

⁵⁴³ Esta posición es la que defienden KAGAN, SCHMITT y DONNELLY, investigadores principales de los ++. Sus conclusiones han dado lugar a la redacción de tres libros que han sido editados por el AEI en años recientes: KAGAN, Frederick, *Finding The Target: The Transformation of American Military Policy*, AEI Press, Washington DC, 2006; SCHMITT, Gary y DONNELLY, THOMAS, *Of Men and Materiel: The Crisis in Military Resources*, edited by Gary J. Schmitt and Thomas Donnelly, AEI Press, Washington DC, 2006; y KIRKPATRICK, Jeanne, *Making War to Keep Peace*, AEI Press, Washington DC, 2005.

- Desde el 11 de Septiembre de 2001, Estados Unidos ha puesto en marcha una ambiciosa estrategia de seguridad cuyo éxito depende de la disponibilidad de recursos así como del compromiso de las instituciones nacionales para hacer prevalecer el liderazgo internacional estadounidense frente a los aliados europeos, y para reformar las estructuras de seguridad e inteligencia tanto para hacer frente a la expansión de China y como al auge del extremismo islámico⁵⁴⁴.

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad política

C.1.1 Difusión resultados investigación

Entre 1998 y 2005 los investigadores del AEI que desarrollaron estudios sobre Política Exterior y Defensa produjeron un promedio de 75 publicaciones anuales. Los libros, monográficos y documentos de trabajo, con casi un centenar de textos, representan el 16% del volumen total de publicaciones. El resto está constituido por publicaciones que se editan con una periodicidad mensual. El centro edita un boletín mensual dedicado exclusivamente a la seguridad nacional bajo el nombre de *National Security Outlook*, pero además estas cuestiones fueron incluidas en otros dos boletines genéricos: *On the Issues* y *AEI Newsletter*.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

Si sólo se tienen en cuenta las actividades extraacadémicas organizadas en el marco de los estudios del Política Exterior y Defensa es evidente que en el caso del AEI, el 11 de Septiembre va a marcar un antes y un después. En efecto, la proyección política del centro a través de este tipo de iniciativas ha crecido de forma espectacular en los últimos coincidiendo con las nuevas prioridades de la agenda nacional. En 2002, la realización de eventos aumentó un 120% respecto al año anterior, y sólo ese año se organizaron más seminarios, conferencias, cenas y jornadas de trabajo que en los cuatro años precedentes: 70 en 2002 y 63 entre 1998 y 2001. Desde entonces y hasta 2005 la organización de actividades no académicas creció un 47%, hasta los 103 eventos.

⁵⁴⁴ SCHMITT, Gary, *The Future of American Intelligence*, AEI Press, Washington DC, 2005; y SCHMITT y DONNELLY, *Op. Cit*, 2006b.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	FUNCIONARIO	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Vicesecretario de Defensa	Paul WOLFOWITZ	Northrop Grumman Hughes Electronics (Raytheon)
	Consejo de Política de Defensa	Gary BECKER	
	Consejo de Política de Defensa	Eliott COEHN	
	Consejo de Política de Defensa	Thomas FOLEY	United Defense
	Consejo de Política de Defensa	Newt GINGRICH	
	Consejo de Política de Defensa	Fred IKLÉ	Telos Corp.
	Consejo de Política de Defensa	Richard PERLE	Boeing Loral Space & Communications
Departamento de Estado	Subsecretario de Estado (Control de Armamento)	John BOLTON	
Vicepresidencia	Vicepresidente	Dick CHENEY	Halliburton Lockheed Martin

C.1.4 Testimonios ante el Congreso

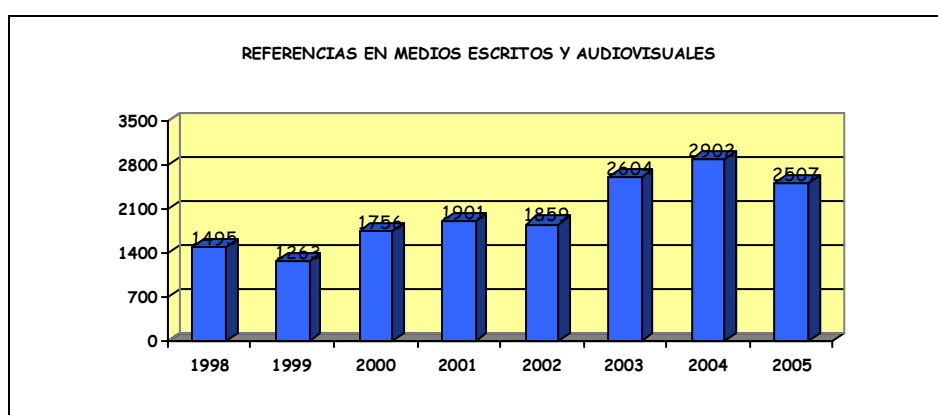
Entre 1998 y 2005, los expertos del American Enterprise Institute fueron convocados a testificar ante al Senado o la Cámara de Representantes en 188 ocasiones. Cincuenta y dos de esos testimonios (28%) tuvieron lugar en comisiones que legislan sobre aspectos de seguridad nacional y política exterior.

C.2 Visibilidad mediática

La actividad investigadora del American Enterprise Institute ha sido concebida como un instrumento de apoyo a la toma de decisiones políticas y el objetivo es que la misma a convertirse en una parte esencial de las políticas públicas que afectan los desarrollos interior y exterior de Estados Unidos. En esas circunstancias, es fundamental que el Instituto sea capaz de transmitir sus principales conclusiones a las administraciones públicas, tanto federal como estatal y local.

El trabajo de sus expertos se cita casi todos los días en los principales medios de comunicación estadounidenses, o bien, éstos aparecen regularmente en televisión y radio. Igualmente, es habitual que la oficina de prensa organice encuentros en las dependencias de la organización que reúnen a los investigadores con los principales reporteros y columnistas. Hay que decir también, que los eventos son cubiertos por las principales cadenas de televisión, entre ellas C-SPAN, ABC, CBS, NBC, FOX, CNN, la BBC y Bloomberg Televisión.

A partir del 12 de septiembre de 2001 y hasta 2005 se publicaron más de 1200 editoriales, columnas y artículos de opinión referidos a la seguridad nacional y la política exterior norteamericana, la mayoría de ellos (82% ó 990) a partir 2003. El 30% de estas publicaciones estaba referido en efecto a la intervención en Irak, que se convierte así en el tema más abordado por los expertos del instituto. A continuación destacan en importancia los editoriales referidos a los vínculos diplomáticos (20% ó 235) y a la política de defensa (17% ó 208). Las relaciones con Irán y el desarrollo de un programa nuclear con fines bélicos en ese país dieron lugar al 11% (138) de los editoriales publicados por investigadores del AEI entre 1998 y 2005, mientras que el conflicto árabe-israelí, al 10% (115). Estos artículos de opinión se publicaron fundamentalmente en *The Wall Street Journal*, *The New York Times*, *Los Angeles Times*, *The Washington Post*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post* y *The New York Times*.



Fuente: *Fairness and Accuracy in Reporting (FAIR)*

Por lo que se refiere al acceso indirecto, es decir, al número de referencias en medios escritos y audiovisuales, hay que decir que ésta mejoró significativamente hasta 2004, ya que el número de citas casi se duplicó. Sin embargo, como la mayoría de los centros de investigación política incluidos en esta tesis, el acceso a los medios empieza a deteriorarse a partir de 2005, cuando el descenso en el número de citas en relación al año anterior fue del 14%.

5.2.9 Instituto Hudson

La mayoría de los miembros de Hudson que están presentes en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior se desempeñan en el Departamento de Defensa, donde ocupan puestos de importancia en el Consejo de Política de Defensa y el Consejo Científico. De esta forma, el índice de implantación del Instituto Hudson es de 12, lo que corresponde a ocho altos funcionarios.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

El Instituto Hudson (Hudson Institute) es un *think tank* de segunda generación fundado en 1961 a imagen y semejanza de RAND Corporation. Es decir, el respaldo que sus expertos ofrecen a los agentes encargados de la toma de decisiones se concreta fundamentalmente a través de la investigación y el análisis político. Cuenta con 84 investigadores, entre residentes (38), visitantes (3) y asociados (43).

A.2 Misión de la organización

La misión de este centro es promover la seguridad, la prosperidad y la libertad a escala global desde la investigación y el análisis político. Para ello se han establecido cinco ámbitos de investigación: Asuntos Globales y Seguridad Nacional; Reforma de la Justicia Civil y la Política Judicial; Política Agrícola y Biotecnología; Sociedad Civil; Reforma del Mercado y del Estado de Bienestar en el siglo XXI.

A.3 Orientación ideológica

El promedio asignado en la clasificación de Groseclose y Milyo (25,5) sitúa a Hudson en el grupo de centros de investigación política conservadores. Asimismo, numerosos investigadores y miembros asociados del Instituto Hudson están vinculados al Proyecto para un Nuevo Siglo así como a otros centros de investigación que se identifican con la perspectiva conservadora del internacionalismo, como el Centro para Política de Seguridad el Instituto Judío de Seguridad Nacional y el Instituto de Washington para Política en Oriente Próximo

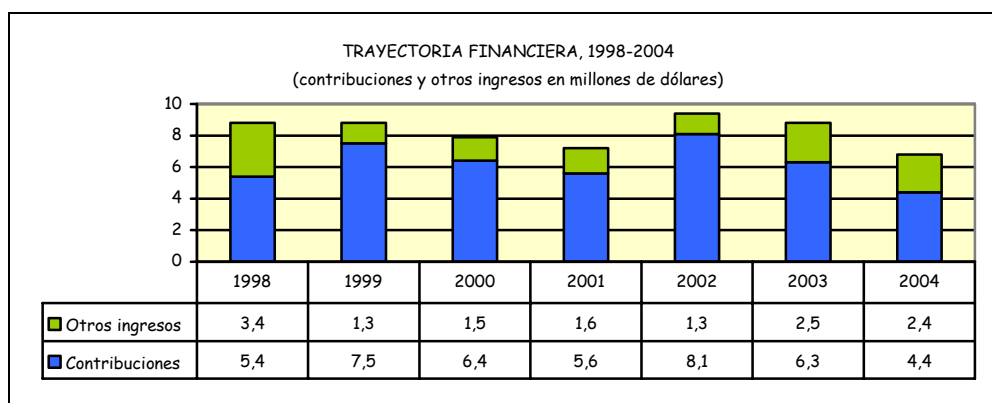
A.4 Dirección

Desde 1997 está presidido por Herbert London, un académico de la Universidad de Nueva York vinculado a la facción conservadora del Partido Republicano. London es asistido por dos vicepresidentes, uno al frente de la oficina de Indianápolis y otro, al frente de la sede de Nueva York. Además, existe un Consejo de Patronos entre cuyos miembros hay tres altos ejecutivos de la industria militar: Enders Wimbush, de Booz Allen Hamilton y Science Applications International; Linden S. Blue, vicepresidente de General Atomics y director general de Spectrum Aeronautical; y Jan Henrik Jebsen, presidente de Gama Applied Visions, sociedad que gestiona compañías de servicios en el ámbito de la seguridad nacional.

A.6 Financiación

Entre los años 1998 y 2004, el Instituto Hudson dispuso de un presupuesto anual promedio de siete millones de dólares. Más de tres cuartas partes de esos ingresos procedió de contribuciones del sector privado, tanto individuales, como corporativas y de fundaciones. Entre los mayores contribuyentes cabe destacar a General Atomics y la Agencia de Inteligencia de la Defensa. El fabricante de la aeronave no tripulada *Predator* aporta una cuantía de fondos que le

permite intervenir en la configuración de la agenda investigadora de la organización y que, además, le da acceso directo a sus expertos.



Fuente: elaboración propia, formularios 990

El resto del presupuesto lo aportan los contratos con la Administración pública, el sector privado y de la rentabilidad de los activos de que dispone el centro, los cuales ascienden a 16,7 millones de dólares.

B) Líneas de investigación o principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad

El programa de estudios sobre Asuntos Globales está esencialmente orientado a la seguridad nacional. En el contexto del mismo, las siguientes líneas de trabajo contribuyen a estimular la demanda de seguridad:

- Estrategias futuras de seguridad
- Islam democracia y el futuro del mundo musulmán
- Política para Oriente Medio
- Política para Eurasia
- Auge de Asia y las relaciones con Estados Unidos
- Cuestiones de seguridad en América del Norte

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad política

C.1.1 Difusión de resultados de investigación

Coincidiendo con la decisión de trasladarse desde Indianápolis a Washington DC la proyección política de Hudson mejora notablemente si bien lo hace en detrimento de su visibilidad mediática. Entre 1998 y 2005, los expertos del programa de asuntos globales produjeron 88

publicaciones entre libros, informes y monográficos, es decir, un volumen de once publicaciones por año referidas únicamente a cuestiones de seguridad nacional. Este volumen de producción de publicaciones científicas se incrementó notablemente a partir de 2002, ya que desde entonces y hasta 2005, el número de publicaciones se aproxima a los quince documentos.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

El recurso a la organización de seminarios, jornadas, conferencias, mesas redondas, etc. para difundir los resultados de las investigaciones, para dar a conocer los puntos de vista de la organización sobre el diseño y gestión de las políticas públicas y, en definitiva, para fortalecer su proyección política también ha mejorado de forma significativa en los últimos años. En los años 2001 y 2002 se concretaron en total diez de estas iniciativas relacionadas con los programas referidos a la seguridad y la defensa nacional. Al año siguiente se realizaron veintisiete y en 2005 tuvieron lugar cuarenta y seis.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	NOMBRE	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Consejo de Política de Defensa	Charles HORNER	
	Consejo de Política de Defensa	Fred IKLÉ	Telos Corp. (IT)
	Consejo de Política de Defensa	Richard PERLE	Boeing Loral Space Communications
	Consejo de Política de Defensa	Dan QUAYLE	
	Consejo Científico de Defensa	William SCHNEIDER	Jefferson Consulting Group; BAE Systems; World Space; Lucent Technologies; Defense Group Inc
Vicepresidencia	Consejero de Seguridad Nacional	Lewis LIBBY	Northrop Grumman
Departamento de Estado	Subsecretaria de Estado (Asuntos Globales)	Paula DOBRIANSKI	
Consejo de Seguridad Nacional	Dir. Asuntos de Oriente Medio y Norte de África	Elliott ABRAMS	

C.1.4 Testimonios ante el Congreso

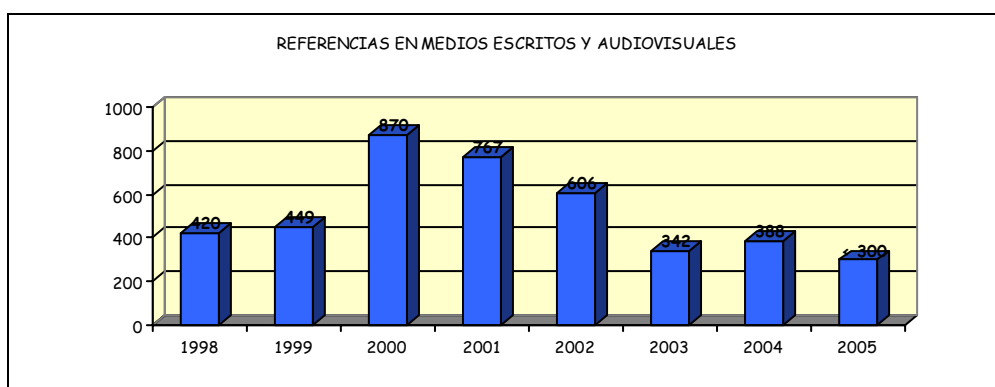
Entre 1998 y 2005 los investigadores y expertos del Instituto Hudson se presentaron en 14 oportunidades a testificar ante el Congreso sobre cuestiones referidas a la Seguridad y la Defensa Nacional. En este sentido, 2005 fue un año especialmente importante ya que en el curso de ese ejercicio tuvieron lugar nueve de esos testimonios.

C.2 Visibilidad mediática

El Departamento de Comunicación y Marketing de Hudson, depende orgánicamente de la Vicepresidencia de Asuntos Externos. Está formado por nueve miembros que se ocupan de la proyección pública del centro y difundir a los medios de comunicación el resultado de sus investigaciones. Entre 1998 y 2005, este departamento consiguió insertar casi 900 artículos y editoriales en la prensa escrita, especialmente entre los años 1999 y 2002 cuando se publicaron tres de cada cuatro comentarios. La siguiente es una relación de los medios escritos y audiovisuales a los que los expertos de Hudson tienen mayor acceso:

Medios escritos	(prensa diaria) <i>The Washington Post, The Atlanta Journal-Constitution, The Chicago Tribune, The New York Times, The Wall Street Journal, The Boston Globe, USA Today, The New York Post.</i>
	(prensa no diaria) <i>Foreign Affairs, The World & I, Parameters, The Atlantic Monthly, World Politics, Foreign Policy, Orbis, The National Interest, Commentary, The Washington Quarterly, Military Review.</i>
Medios audiovisuales	(radio) National Public Radio, Public Radio International y Voice of America
	(televisión) ABC, CBS, CNB, CNN, C-SPAN, BBC, PBS, MSNBC, FOX News Channel
Agencias de prensa	Bloomberg y Reuters

Entre los programas de emisión nacional que requieren con más frecuencia a los expertos del Instituto Hudson destacan "The Rush Limbaugh Show" (Premiere Radio Networks), "Nightly Business Report" (PBS), "20/20" (ABC), "John McLaughlin Group" (NBC), "The PBS News Hour" (PBS), y "Nightline" (CNN, ABC).



Fuente: Fairness and Accuracy in Reporting (FAIR)

A partir de 2003 se restringe de forma considerable el acceso de Hudson a los medios de comunicación escritos y audiovisuales, tanto el acceso directo de sus investigadores -a través de columnas y comentarios- como las referencias a éstos.

5.2.10 Instituto Judío para Asuntos de Seguridad Nacional

Hay siete altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización, concretamente en el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y en el staff de seguridad nacional de la Vicepresidencia. De esta forma, el índice de implantación del Instituto Judío de Seguridad Nacional es de 10,8.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

Centro de tercera generación fundado en 1974 que se dedica la promoción de causas que coinciden con el acervo de valores que inspira a la organización. De esta forma, el JINSA privilegia el marketing de ideas como principal fórmula de proyección y de participación en el proceso decisorio, en detrimento del análisis político y de la investigación en el sentido más estricto de la palabra. En el mejor de los casos, la investigación y el análisis están al servicio de una agenda ideológica previamente establecida.

A.2 Misión de la organización

Son dos las misiones del JINSA: en primer lugar, educar a la opinión pública estadounidense sobre la importancia de una defensa eficaz para la protección de los intereses nacionales; y, segundo, informar a los agentes que diseñan y ejecutan las políticas Exterior y de Seguridad sobre el importante papel que tiene Israel en la defensa de los intereses estadounidense en el Mediterráneo y Oriente Próximo.

El centro trabaja para reforzar el apoyo a las fuerzas armadas estadounidenses y su capacidad para hacer frente a las crisis y retos del futuro. Los cambios en el despliegue militar estadounidense desde el fin de la Guerra Fría, los nuevos despliegues de la guerra contra los terroristas y los Estados que los apoyan y albergan, y los cambios en la financiación y la tecnología para nuestras fuerzas necesitan de un público informado dispuesto a darles su apoyo. Asimismo, trabaja para educar a sus miembros, a los agentes encargados de formular las políticas públicas relacionadas con la seguridad nacional y al público en general acerca de las iniciativas fundamentales de estas políticas y los requisitos que de ellas se derivan.

A.3 Orientación ideológica

El JINSA es una organización conservadora cuya jerarquía se identifica con las posiciones y demandas del Likud, sobre todo, con su hostilidad hacia el proceso de paz de Oslo: (a) postura de no aproximación a la Autoridad Nacional Palestina; (b) control de los territorios de Judea, Cisjordania y Gaza; (c) evitar los países del entorno se doten de armas nucleares; (d) garantizar la seguridad de la única democracia en Oriente Próximo; (e) defender a Israel frente a cualquier

tipo de amenaza a su seguridad e integridad territorial; y (f) oposición al desmantelamiento de los asentamientos israelíes en los territorios palestinos.

A.4 Dirección

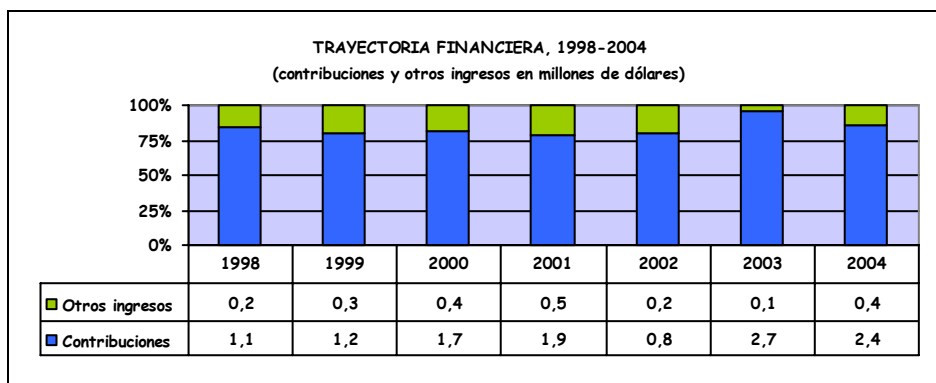
El Consejo de Directores del JINSA está formado por siete miembros, de los cuales dos están vinculados a la base industrial militar: Shoshana Bryen (Finmeccanica North America; Loral Space Systems; Telos Corp; Aurora Defense) y Steven Pomerantz (IntelTech International).

También están vinculados a la industria militar uno de cada cuatro integrantes del consejo de asesores:

- David Steinmann: Ametek Inc.
- Paul Cerjan: Loral Corp, Lockheed Martin
- Richard Harney: RDM Strategies; Business Executives for National Security
- Frank Hoeber: Hoeber Corp.
- David Jeremiah: TS&A; Litton Industries; Boeing; Alliant Techsystems; Northrop Grumman; Texas Instruments; Mantech; MITRE Corp; GSE Systems, Standard Missile
- Anthony Less: Kaman Aerospace Corp
- Frederick McCorkle: GKN Aerospace Service; Rolls Royce North America
- William Moore: Moore Associates Intl (Defense Systems Marketing)
- James Perkins: L-3 Communications
- Richard Perle: Boeing, Loral Space & Communications
- Norman Saunders: SAIC, TS&A
- Larry Taylor: Business Executives for National Security (BENS)
- James Woolsey: Booz Allen & Hamilton, Lockheed Martin, BAE Systems, Titan (L-3 Communications), DynCorp. (CSC), Aerospace Corp.
- Carlisle Trost: Lockheed Martin, General Dynamics, GPU Inc.

A.5 Financiación

Aunque entre 1998 y 2004 el presupuesto del Instituto Judío de Seguridad Nacional se multiplicó por más de dos, el centro sigue siendo de aquellos que tradicionalmente manejan un presupuesto modesto: para el periodo de referencia el promedio está por debajo de los dos millones de dólares.



Fuente: elaboración propia, formularios 990

El JINSA tiene una alta dependencia de las contribuciones que hace el sector privado, ya que éstas representaron el 85% de sus ingresos entre 1998 y 2004. En este sentido, hay que decir también que crecimiento de los ingresos coincide con el aumento de las contribuciones.

B) Líneas de investigación y principales argumentos a favor de expandir la demanda de seguridad

El programa de estudios del JINSA consta de siete líneas de investigación:

- Seguridad Nacional
- Terrorismo
- Proliferación de armas de destrucción masiva
- Defensa Antimisil
- Cooperación Estados Unidos – Israel
- Cooperación Israel – Turquía
- Seguridad de Israel

Entre las recomendaciones políticas formuladas por el centro que contribuyen a expandir la demanda de seguridad destacan las siguientes:

- *Terrorismo*: el JINSA apoya los cambios en la recogida de información de inteligencia y la colaboración de los organismos de inteligencia estadounidenses para aumentar al máximo su eficacia.
- *Aspectos regionales de seguridad nacional*: además de los desarrollos estratégicos en Oriente Próximo, el JINSA recomienda tener muy presente el auge del militarismo en China y sus efectos sobre el equilibrio de seguridad en

Asia Pacífico. Igualmente, no perder de vista la inestabilidad en la península de Corea, ya que los efectos de la misma trascienden el ámbito de Seúl y Pyongyang. Por último, al potencial de conflicto en el entorno de la antigua Unión Soviética, ya que las desavenencias históricas, religiosas, étnicas y territoriales siguen sin resolverse en zonas como Georgia, Chechenia y Asia central. Si bien es poco probable que las relaciones con Rusia se deterioren tanto como en la Guerra Fría, Moscú debe seguir siendo una fuente de preocupación para Washington.

- *Cooperación estratégica con Israel:* se recomienda fortalecer la cooperación entre ambos países desde el punto de vista estratégico en general y de las capacidades tecnológicas y militares en particular. EEUU debe mantener su compromiso de ayudar a mantener las capacidades tecnológicas de Israel y debe ser consciente de los requerimientos de seguridad de Israel en la venta de armas al mundo árabe.
- *Proliferación de tecnología de misiles balísticos y armas de destrucción masiva:* aunque el centro reconoce que los tratados, el control de las exportaciones y las alianzas estratégicas son herramientas esenciales en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, en el JINSA consideran que dada la magnitud de la proliferación y difusión técnica, estas medidas sólo pueden ralentizar el ritmo de la proliferación, pero no pueden detenerla. Por tanto, apoya el desarrollo de un sistema de defensa contra misiles balísticos para proteger a Estados Unidos y sus aliados, y apoya el incremento del presupuesto para desarrollar y desplegar un sistema de estas características.

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad Política

C.1.1 Difusión resultados investigación

La capacidad de proyección del JINSA a través de la difusión de resultados de sus investigaciones mejoró de forma evidente a partir de 2002. Hasta entonces, el principal canal de proyección lo constituían los libros, monográficos e informes, pero a partir del 11 de Septiembre se van a incorporar nuevos instrumentos: por una parte una publicación científica sobre seguridad internacional (*Journal of International Security Affairs*); y una revista esencialmente orientada a la clase política y a los líderes de opinión (*The Observer*). Ambas tienen periodicidad bianual. Ya en 2004, el centro estrenó un observatorio de medios de Oriente Próximo enfocado al fenómeno del islamismo extremista, que edita al menos dos boletines al año. De esta forma,

si en 1998 el volumen de producción de publicaciones era de 32 documentos, en 2001 estaba por encima de 61, y en 2005 había llegado a 84.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

Entre los años 1998 y 2004, tuvieron lugar 80 actividades extraacadémicas organizadas por el JINSA que contribuyeron a la proyección política del centro y de sus demandas referidas a la seguridad estadounidense. Hasta el año 2001, la proyección a través de la organización de eventos se llevó a cabo mediante seminarios, jornadas y conferencias (30 en el periodo de referencia). Posteriormente se van a ir añadiendo nuevos espacios. En 2001, el programa de estudios militares empezó a organizar sus propias actividades y hasta 2005 se habían realizado nueve. En 2003 se estrena el Foro Político, que organiza una media de tres encuentros por año. Las actividades derivadas del premio Henry Jackson fueron más de 17 entre 2001 y 2005.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	FUNCIONARIO	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Secretario de la Marina	Gordon England	General Dynamics Lockheed Martin Litton Industries Honeywell
	Subsecretario de Defensa (Política)	Douglas Feith	Loral Space & Communications Northrop Grumman
	Consejo de Política de Defensa	David Jeremiah	TS&A; Litton Industries; Boeing; Alliant Techsystems; GSE Systems; Raytheon; Texas Instruments; ManTech; Northrop Grumman; MITRE Corp
	Consejo de Política de Defensa	Richard Perle	Boeing Loral Space & Communications
	Consejo de Política de Defensa	James Woolsey	Booz Allen & Hamilton, Lockheed Martin, BAE Systems, Titan (L-3 Communications); DynCorp (CSC), Aerospace Corp.
Vicepresidencia	Vicepresidente	Dick Cheney	Halliburton Lockheed Martin Electronic Data Systems
Departamento de Estado	Subsecretario de Estado (Control de Armamento)	John Bolton	

C.1.4 Testimonios Congreso

Entre 1997 y 2005, los expertos del Instituto Judío de Seguridad Nacional concurrieron en cinco oportunidades a testificar ante comisiones legislativas, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

C.2 Visibilidad mediática

Aunque el Instituto Judío de Seguridad Nacional no tiene una estrategia de comunicación institucionalizada, el acceso directo de sus expertos a los medios de comunicación tiene lugar fundamentalmente a través de los medios escritos. Entre 1998 y 2005, los investigadores del centro lograron insertar más de trescientos editoriales, comentarios y artículos en la prensa

escrita estadounidense, la mayoría en *The Wall Street Journal*, *Washington Times*, *Baltimore Sun*, *USA Today*, *Chicago Tribune*, por lo que se refiere a la prensa diaria y en las revistas *Weekly Standard*, *American Spectator*, *Defense News* y *Time*. Es menos frecuente el acceso a los medios audiovisuales, pero cuando su produce es a través de Fox News Channel y de las emisoras de radio PBS y ABC.

5.2.11 Institución Brookings

Sólo hay cinco altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a este *think tank*, cuyo índice de implantación de la Institución Brookings es de 7,6. Todos desempeñan su labor en el Departamento de Defensa.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

Fundada en 1927, la Institución Brookings (*Brookings Institution*) es un centro de investigación política de primera generación, es decir, favorece la investigación académica como principal instrumento de apoyo a la toma de decisiones. Desde esa misma base, hace su contribución al debate público. Para ello cuenta con más de doscientos investigadores, entre residentes (98), visitantes (48) y adjuntos (173).

A.2 Misión de la organización

Brookings se dedica a la investigación independiente, a la propuesta de soluciones innovadoras en política, al análisis de los asuntos de actualidad y a la generación de nuevas ideas no sólo para Estados Unidos sino para todo el mundo. Proporciona una investigación de primera de calidad, recomendaciones políticas y análisis en una amplia variedad de asuntos de política pública realizados por investigadores, funcionarios de gobierno y reconocidos académicos. El objetivo de Brookings es ofrecer un análisis de primera calidad y recomendaciones para los agentes que participan en la toma de decisiones tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo; ayudar al desarrollo de políticas públicas sólidas; y promover la comprensión del público de cuestiones de importancia nacional.

A.3 Orientación ideológica

Aunque en muchos ámbitos, Brookings es considerada una organización liberal, desde este punto de vista, ésta se declara independiente y, por lo mismo, se ha establecido un estricto código ético para evitar conflictos de intereses de sus miembros en general y de sus expertos en

particular con los partidos políticos, las administraciones públicas y el sector privado⁵⁴⁵. Pese a esto, hay que señalar que la organización se identifica con un núcleo de valores que se sintetiza en tres principios: el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la promoción bienestar económico y social así como la seguridad y la igualdad de oportunidades, y la construcción de un sistema internacional más abierto, seguro y próspero sobre la base de la cooperación. En la clasificación de Groseclose y Milyo, el promedio asignado a este Brookings es de 53 puntos, lo que no permite establecer con claridad su orientación ideológica.

A.4 Dirección

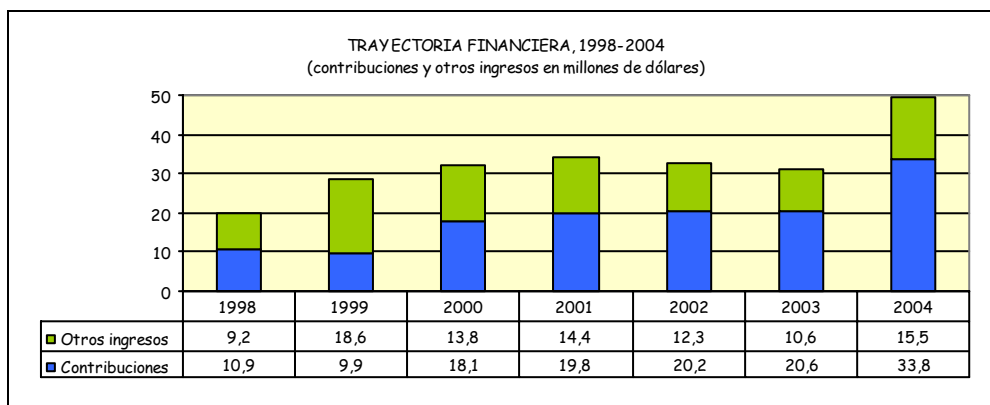
La Institución Brookings cuenta con un órgano ejecutivo que preside desde 2001 Nelson Talbott, ex redactor jefe de la sección internacional de la revista *Time* y vicesecretario de Estado del Gobierno de Bill Clinton (1993-2000). El presidente puede, además, hacer recomendaciones a la agenda investigadora e interviene en la selección de las publicaciones del centro.

El *Patronato* está formado por empresarios, académicos, antiguos oficiales de gobierno y líderes de opinión. Proporciona las orientaciones básicas para el funcionamiento de la organización, aprueba la agenda investigadora y vela por la independencia de las actividades de Brookings. Entre sus 49 miembros, hay tres que están vinculados directamente a la industria de defensa: Michael H. Jordan, director general de Electronic Data Systems; Charles Robinson, presidente de M Ship Company; y Carla Hills que desde 1996 forma parte del directorio de Lucent Technologies.

A.5 Financiación

Entre 1998 y 2004, los ingresos de la organización se multiplicaron por más de dos, hasta los 49 millones de dólares, al mismo tiempo que las contribuciones privadas se triplicaban, hasta los 34 millones. Aunque Brookings dispone de un fondo patrimonial que supera los 300 millones, en el periodo de referencia aumentó su dependencia de las contribuciones privadas, ya que éstas no sólo crecieron en valores absolutos sino que también en términos relativos: si en 1998 algo más de la mitad de los ingresos de Brookings procedía de donaciones individuales, corporativa y de fundaciones de beneficencia, seis años después, siete de cada seis dólares que ingresaba la organización procedían de esa fuente.

⁵⁴⁵ *Policy Statement on Nonpartisan, Independent Research*, Brookings Institution, Washington DC. 2003. Los términos de este código pueden consultarse en: <http://www.brookings.edu/about/Research.aspx>.



Fuente: Formulario 990 IRS, IRS

B) Líneas de investigación o principales argumentos que impulsan la demanda de seguridad

Las investigaciones sobre defensa y seguridad nacional están incluidas en los Estudios de Política Exterior y de Defensa. Se estructuran en nueve ámbitos de interés y en ellas se desempeñan una veintena de académicos:

- Presupuesto de defensa y política de asignaciones
- Industria de defensa
- Estrategias para la defensa
 - Defensa antimisil
 - Fuerzas nucleares
 - Operaciones internacionales de paz y reconstrucción nacional
 - Doctrina
- Inteligencia
- Seguridad Interior
 - Seguridad de límites y fronteras
 - Control de límites costeros
 - Respuesta a emergencias
 - Organización gubernamental
 - Defensa interior
 - Esfuerzos preventivos
- Fuerzas Armadas y conflictos en la post Guerra Fría
- Organización y gestión militar
 - Modernización
 - Personal
 - Capacidad de respuesta y reacción
 - Reestructuración
- Tecnología militar
 - Transformación de la Defensa
 - Tecnología nuclear

- Revolución en los Asuntos Militares
- Tecnología espacial

- Aspectos regionales vinculados a la defensa

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad política

C.1.1 Difusión resultados investigación

Entre 1998 y 2004 se publicó más de un centenar de documentos con resultados sobre investigaciones referidas a la seguridad nacional, de los que un 60% tenía formato de libro o monográfico; un 25% correspondía a análisis políticos y, el resto, a memorias con resultados parciales. El principal canal de difusión investigadora está constituido por los libros y los estudios monográficos. Cuyo volumen se vio incrementado de forma notable a partir de 2003, es decir, dos años después del 11 de Septiembre y cuando las primeras investigaciones que se pusieron en marcha tras los atentados empezaron a dar resultados. En efecto, en 2003 y 2004 se publicaron siete de cada diez libros y monográficos editados entre 1998 y 2004. Otros canales de difusión investigadora son las memorias con resultados parciales y los documentos de análisis político (*policy briefs*). La publicación de los primeros registró un aumento sustancial en 2002, pero desde entonces y hasta finales de 2004 no se volvieron a editar nuevos volúmenes. Los documentos de análisis político aumentaron notoriamente en 2003 –se publicaron 10 documentos, que corresponden al 40% del periodo de referencia- pero al año siguiente sólo se editó uno.

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

Entre 1998 y 2005, Brookings organizó 250 actividades extraacadémicas referidas a la seguridad nacional, es decir, un promedio de 30 eventos al año. La proyección política de Brookings a través de la organización de seminarios, jornadas, conferencias, etc. se va a fortalecer en el periodo de referencia, ya que el número de eventos se multiplicó por más de cuatro, al pasar de 11 a 47. Como cabe suponer esta tendencia empieza a tomar cuerpo tras el 11-S y como consecuencia de los cambios en las prioridades de la defensa nacional: sólo en 2001, el número de actividades extraacadémicas se triplicó respecto a 2000, hasta los 33 eventos. Desde entonces la organización de estas iniciativas ha seguido creciendo y desde entonces el promedio de acciones por año ha subido de 12,6 en el periodo anterior a los atentados a 41 en la etapa posterior.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	CARGO	FUNCIONARIO	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Secretario de Defensa	Donald Rumsfeld	Gulfstream Aerospace (General Dynamics)
	Subsecretario Asistente de Defensa (Seguridad Internacional)	Peter Rodman	
	Consejo de Política de Defensa	Thomas Foley	United Defense (BAE Systems)
	Consejo de Política de Defensa	Hal Sonnenfeldt	
	Consejo de Política de Defensa	George Poste	

C.1.4 Testimonios en el Congreso

Entre 1998 y 2005, los expertos de Brookings que se dedican a investigar sobre seguridad nacional fueron requeridos en 63 oportunidades por las comisiones legislativas con competencias en esa materia. El 90% de esos testimonios tuvo lugar a partir de 2001. Ese año se produjo un notable aumento del número de intervenciones en el Congreso, ya que sólo entonces –cuando tuvieron lugar ocho intervenciones- hubo más convocatorias que en los tres ejercicios precedentes. Un nuevo incremento se produjo en 2003, al pasar de 9 a 14 testimonios.

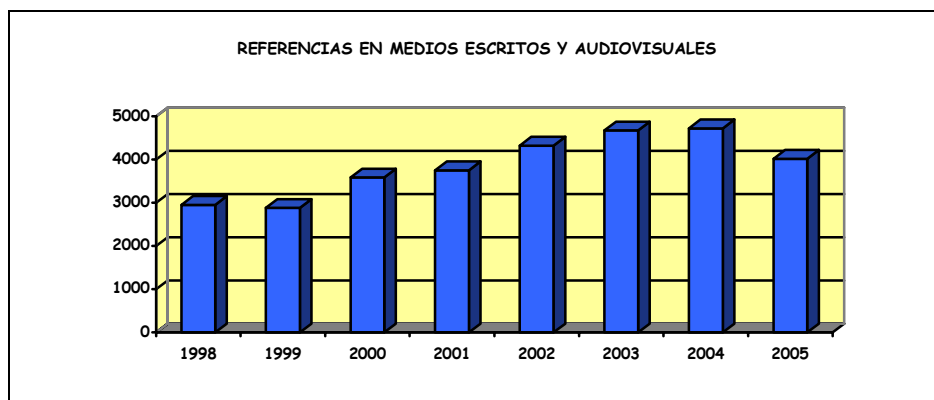
C.2 Visibilidad mediática

Según Andrew Rich⁵⁴⁶, la comunicación sólo recibe el 3% del presupuesto de la organización, de lo que se deduce que la visibilidad mediática de la organización descansa sobre todo en el prestigio de su labor investigadora. En efecto, Brookings cuenta con la ventaja de ser el *think tank* más referido por la clase política y los medios de comunicación, al margen de las preferencias políticas o ideológicas predominantes en cada uno de ellos⁵⁴⁷.

Entre 1998 y 2004, los expertos que investigan sobre cuestiones referidas a defensa y seguridad nacional concedieron 20 entrevistas -todas ellas a partir de 2002; publicaron 48 artículos y casi 150 editoriales. El 90% (lo que corresponde a 190 piezas informativas) se publicó a partir de 2001, lo que significa que el acceso directo a los medios de comunicación de masa se vio claramente reforzado por los acontecimientos que tuvieron lugar a partir de 2001.

⁵⁴⁶ RICH, Andrew, 2005.

⁵⁴⁷ *Ibid.* Véase también GROSECLOSE y MILYO, 2005.



Fuente: Fairness and Accuracy in Reporting (FAIR)

En cuanto al acceso indirecto, entre 1998 y 2005 hubo más de treinta mil referencias en medios escritos y audiovisuales, un 75% que la Fundación Heritage, el segundo centro más citado, aunque la variación para el conjunto del periodo fue la mitad: un 60%.

5.2.12 Fundación Heritage

Sólo hay cuatro altos funcionarios o cargos de confianza en las agencias encargadas del diseño y ejecución de la política de seguridad exterior vinculados a esta organización: tres en el Departamento de Defensa y uno en el *staff* de seguridad nacional de la Oficina del vicepresidente. Así, el índice de implantación de la Fundación Heritage es ligeramente superior a seis, el registro más bajo en esta investigación. Esta escasa presencia si se compara con la de los otros centros incluidos en esta investigación se explica por dos razones: en primer lugar hay que tener en cuenta que la seguridad nacional es sólo uno de los aspectos que interesan a Heritage, también son de su interés otros desarrollos de política interna como la gestión de la actividad económica y la gestión gubernamental. Una segunda razón está vinculada a la proyección de su influencia: las autoridades de Heritage conceden atención preferente al Congreso y el poder Ejecutivo es el segundo destinatario de sus mensajes.

A) Aspectos Generales

A.1 Tipo de centro de investigación política

La Fundación Heritage (*Heritage Foundation*) es un centro de tercera generación fundado en 1973 que se dedica la promoción de causas que coinciden con el acervo de valores que inspira a la organización. De esta forma, se privilegia el marketing de ideas como principal fórmula de proyección y acceso al proceso decisorio, en detrimento del análisis político y de la investigación en el sentido más estricto de la palabra. Aunque éstas también se desarrollan siempre estarán al servicio de una agenda ideológica previamente establecida. Heritage tiene 61 investigadores residentes y más de 130 empleados que se dedican a las actividades de difusión y proyección del centro.

A.2 Misión de la organización

Formular y promover políticas públicas conservadoras basadas en los principios estadounidenses tradicionales de libre empresa, libertad individual y una defensa nacional sólida.

A.4 Orientación ideológica

El promedio asignado en la clasificación de Groseclose y Milyo (36) sitúa a Heritage en el grupo de centros de investigación política conservadores. Hay que destacar que éste fue uno de los primeros *think tanks* que reconoció su apego a un acervo de valores bien definido, identificándose a sí misma como una organización conservadora.

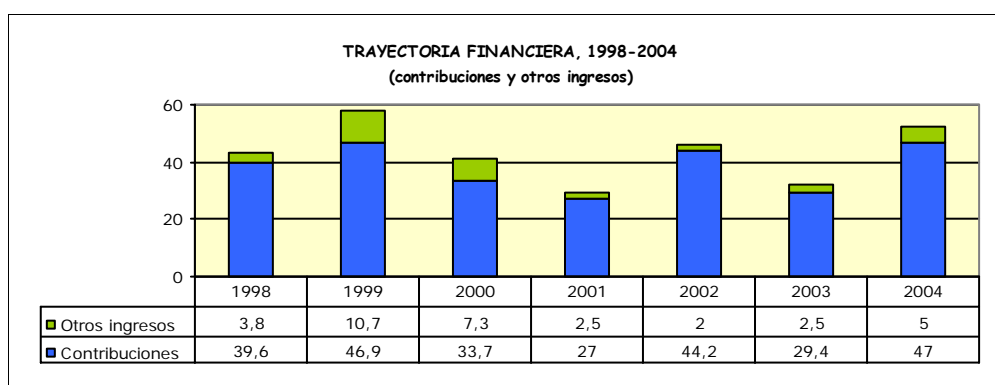
A.5 Dirección

Desde 1977 la presidencia de la Fundación Heritage está a cargo de Edwin Feulner, quien empezó como investigador en el Centro de estudios Estratégicos e Internacionales -cuando éste todavía estaba adscrito a la Universidad de Georgetown- para convertirse luego en asesor de Melvin Laird durante su última etapa como congresista. Como máxima autoridad de Heritage, Feulner establece junto con los patronos las principales líneas de acción del centro, tanto en lo que se refiere a la agenda investigadora como a la proyección política y pública del centro.

El consejo de Patronos está integrado por 23 miembros ninguno de los cuales tiene vínculos directos con la base industrial militar.

A.6 Financiación

Entre 1998 y 2004 el presupuesto de la Fundación Heritage creció un 20%, hasta los 52,3 millones de dólares, al mismo tiempo que las contribuciones privadas –la principal fuente de ingresos- aumentaban un 27%, hasta los 47 millones.



Fuente: elaboración propia, Formularios 990 IRS

En el periodo de referencia, la dependencia de las donaciones corporativas, individuales y de fundaciones de beneficencia, que había caído hasta el 81% consiguió recuperarse a partir de 2001. A partir de entonces un volvería a situarse por debajo del 90%.

B) Líneas de investigación y principales argumentos a favor de expandir la demanda de seguridad

B.1 Líneas de trabajo

Las investigaciones sobre seguridad nacional y defensa están incluidas en el programa de estudios internacionales y están estructuradas del siguiente modo:

- Asia Pacífico
 - China y Taiwan
 - Noreste de Asia
 - Sur y Sureste de Asia
- Defensa Antimisil
- Europa /OTAN
- Seguridad Interior
 - Infraestructuras de protección y seguridad interior
 - Defensa civil contra armas de destrucción masiva
 - Inteligencia
 - Operaciones Militares
- Irán
- Guerra de Irak
- Oriente Medio
 - Conflicto Árabe-Israelí
 - Irak
 - Seguridad energética
 - Guerra contra el Terrorismo
- Seguridad Nacional y Defensa
 - Asuntos Militares
 - Tecnologías para la Seguridad Nacional
 - Guardia Nacional y Reserva

Entre los argumentos que estimulan al alza la demanda de seguridad, cabe destacar los siguientes:

- Los estadounidenses deben ser capaces de actuar de manera proactiva para proteger a Estados Unidos, sus ciudadanos y sus intereses. Las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para ser desplegadas en cualquier lugar y momento en que los intereses vitales estadounidense están amenazados, y ser capaces de afrontar con éxito una amplia variedad de situaciones diferentes. Esto sólo puede lograrse dando a los militares los recursos que necesarios para hacer de América un lugar más seguro.
- Para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad hay que dotarse de un sistema de protección antimisil de alcance global, que integre misiles interceptores terrestres y marinos, sistemas de defensa antiaérea tierra-aire de alcance intermedio y largo, sensores en tierra, mar y aire, además de toda una serie de satélites para la coordinación, el posicionamiento y el seguimiento.
- La competitividad de la base industrial militar será determinante tanto para el liderazgo estadounidense como para imponerse en la Guerra contra el Terrorismo, por tanto, es fundamental seguir promoviendo el desarrollo de nuevas tecnologías y revisar el papel que deben desempeñar los fondos de apoyo a la competitividad tecnológica, ya que estas nuevas tecnologías tendrán efectos a corto, medio y largo plazo sobre la seguridad nacional.
- La seguridad interior debe ser tanto un compromiso de los ciudadanos como un esfuerzo gubernamental a todos los niveles, si el objetivo es reducir la vulnerabilidad del territorio estadounidense frente al terrorismo.
- En los últimos años, la Guardia Nacional y la Reserva se han enfrentado a una grave escasez de recursos a la que se debe poner fin, ya que ambas han sido utilizadas con frecuencia en la guerra en Irak. Asimismo, la Guardia Nacional debe ayudar en las iniciativas de defensa y seguridad interior.

C) Principales fórmulas de proyección

C.1 Visibilidad Política

C.1.1 Difusión de resultados de investigación

La difusión de resultados se lleva a cabo empleando siete canales: antecedentes, memorandos ejecutivos, informes de análisis de datos, memorandos electrónicos, informes especiales y los boletines *First Principles* y *Heritage Lectures*. Todos ellos se hacen llegar sin excepción a los miembros del Poder Legislativo, a las oficinas y departamentos del Ejecutivo y a los principales medios de comunicación. El volumen de publicaciones investigadoras superó el millar entre 1998 y 2005, y creció de forma evidente a partir de 2002: si hasta 2001 se editó un promedio de 57 documentos anuales, entre 2002 y 2005, el promedio llega a 200 textos. En el periodo de referencia el volumen de publicaciones científicas se quintuplicó, al pasar de 55 a 258 documentos.

Uno de cada cuatro documentos abordó temas referidos a los desarrollos estratégicos en Oriente Próximo, seguido de los temas asociados a la seguridad interior (23%), la política de defensa (21%) y la seguridad en Asia Pacífico (20%).

C.1.2 Seminarios, jornada, conferencias

Entre 1998 y 2005 la Fundación organizó más de 250 actividades extraacadémicas vinculadas a los programa de estudios referidos a la seguridad nacional; nueve de cada diez tendrían lugar a partir de 2001. En efecto, la proyección de Heritage a través de la organización de seminarios, jornadas y conferencias se verá notoriamente reforzada desde entonces; para tener una idea, sólo en 2001 se organizaron 35 encuentros, y cuatro años después la cifra casi se había duplicado, hasta los 68 eventos.

C.1.3 Presencia en el Ejecutivo

AGENCIA	RANGO	FUNIONARIO	CORPORACIÓN
Departamento de Defensa	Subsecretario de Defensa Adjunto (Política)	Kenneth deGraffenreid	Jaycor Inc (TITAN; L-3 Comm)
	Consejo de Política de Defensa	Richard Allen	
	Consejo Comercial	Henry Cooper	Jaycor Inc (TITAN; L-3 Comm) Applied Research Assoc
Vicepresidencia	Consejero de Seguridad Nacional (adjunto)	Stephen Yates	Boeing

Fuente: elaboración propia

C.1.4 Testimonios ante el Congreso

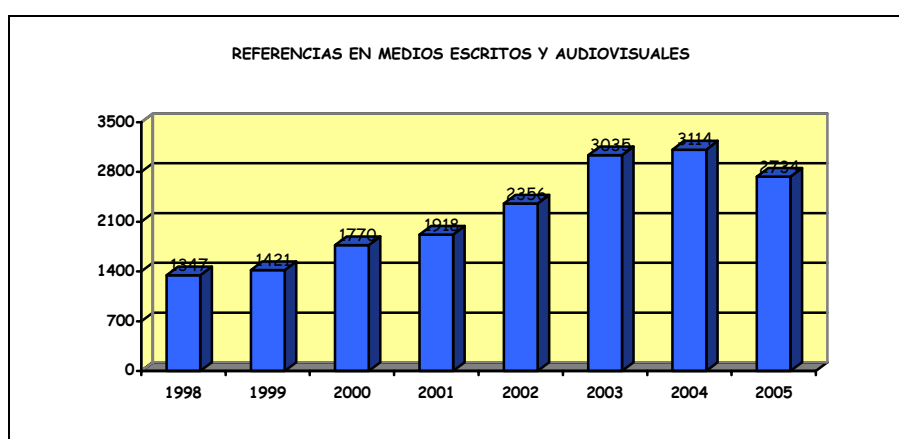
Entre 1999 y 2005 los expertos de la Fundación Heritage fueron requeridos en 38 ocasiones para ofrecer su testimonio ante el Senado o la Cámara de Representantes en cuestiones referidas a la seguridad nacional y la defensa. Su presencia en los comités legislativos que se ocupan de estos temas se fortaleció en el periodo de referencia, especialmente a partir de 2003. Desde esa fecha y hasta el cierre de 2005 tuvieron lugar 27 de los 38 testimonios (71%).

C.2 Visibilidad mediática

Los medios de comunicaciones constituyen el tercer *target* de la Fundación Heritage, por detrás del poder legislativo y las agencias del gobierno federal. Aunque desde siempre la ha interesado desarrollar un perfil público elevado, hay que decir que su acceso a los medios escritos y audiovisuales está al servicio de su acceso a la clase política, que es donde efectivamente se adoptan las decisiones de política pública. Para esta organización los medios de comunicación no cumplen una función de difusión sino que son ante todo una vía de acceso al debate político y creadores de una base de apoyo público a las iniciativas que como organización promueve.

De esta forma, las actividades de comunicación para la proyección pública y política de la Fundación son responsabilidad de tres departamentos que disponen en conjunto del 20% del presupuesto de la organización. El Departamento de Comunicación y Marketing dispone de un gabinete de relaciones públicas cuyos profesionales han sido premiados en varias ocasiones con la máxima distinción que concede la Sociedad Americana de Relaciones Públicas; y de una central de medios que abastece tanto a medios escritos como audiovisuales. En general es la fundación la que entra en contacto con ellos y lo hace a través de diferentes canales: alertas sobre los temas que se debaten en Washington y la postura de la organización al respecto, comentarios y editoriales redactados por sus expertos, comunicados de prensa y entrevistas, que pueden realizarse en las dependencias que se han habilitado para esos efectos en la sede de la capital federal.

El Departamento de Relaciones Externas se encarga de mantener el contacto con los grupos de interés que financian a Heritage o bien con aquellos que pueden darle su apoyo en la consecución de sus objetivos como organización que promueve causas. Se encarga, asimismo, de la organización de las actividades extraacadémicas y de conducir las relaciones con las administraciones públicas estatales. Por último hay un departamento que se encarga exclusivamente de las relaciones con la Administración federal. La principal responsable de la Comunicación de Heritage tiene rango de vicepresidenta.



Fuente: *Fairness and Accuracy in Reporting (FAIR)*

En cuanto al acceso de Heritage a los medios de comunicación escritos y audiovisuales, hay que decir que mejoró de manera evidente hasta 2004. Entonces el recurso de los informadores estadounidense a los expertos de Heritage –o al resultado de sus investigaciones y

análisis- superó las 3.100 referencias. De esta forma, medido en número de referencias, el acceso a los medios de comunicación mejoró un 130% entre 1998 y 2004. Aunque en 2005 siguió siendo elevado, ese año sólo hubo 2.734 referencias, un 12% menos que el año anterior, pero como se ha dicho se trata de una tendencia general y no del caso concreto de este centro de investigación.

5.3 PRINCIPALES CONCLUSIONES

A modo de conclusión, se puede decir que las principales características de la estrategia de comunicación puesta en marcha por la industria de defensa para superar el bache presupuestario y la contracción de la demanda de seguridad que se produjo al finalizar la guerra Fría fueron las siguientes:

- La industria de defensa va a recurrir preferentemente a aquellos *think tanks* cuyas líneas de investigación conducen a una expansión de la demanda de seguridad a través de los siguientes argumentos:
 - (a) la definición de los nuevos desafíos, regiones de importancia mayor para la seguridad y el tipo de liderazgo internacional estadounidense
 - (b) la definición de las nuevas amenazas a la seguridad
 - (c) la defensa antimisil
 - (d) la transformación de las Fuerzas Armadas
 - (e) el futuro de la Alianza Atlántica
- Ya que en última instancia la demanda de sistemas de armas es una decisión que depende de las líneas estratégicas de la Política de Seguridad Exterior, los proveedores militares van a dar preferencia a los centros que tienen un acceso más fluido al poder Ejecutivo, que es quien define las metas, objetivos y enfoques de la referida política. En este sentido, hay que precisar que el acceso a las agencias implicadas en la seguridad nacional a través de *think tanks* está asociado a la naturaleza de las decisiones que se adoptan en cada una de ellas. La implantación será más frecuente en los órganos cuyas decisiones tienen un mayor contenido político y será menor en aquéllos cuya contribución es eminentemente técnica. En ese caso, la industria de defensa se decanta por un acceso directo.
- Hasta el 11 de Septiembre, se va a privilegiar visibilidad política frente a la visibilidad mediática, ya que no están dadas las condiciones para una adhesión emocional e incondicional de la opinión pública al debate sobre la seguridad

nacional. A partir de los atentados, la proyección través de los medios de comunicación de masa se convierte en un activo que en ocasiones supera en importancia a las fórmulas de proyección política.

- Aunque por supuesto la orientación ideológica es una variable que afecta las fórmulas de influencia y, en determinadas circunstancias fortalece el acceso al proceso decisorio, la tradición ideológica no es el factor determinante en la elección de los centros por parte de los fabricantes de sistemas de armas. La elección está mucho más relacionada con la especialización, con la visibilidad mediática y con su capacidad de acceso al estamento político, sobre todo a la comunidad de seguridad nacional. En cualquier caso es necesario dejar claro que la mayoría de los centros de investigación que consiguen implantarse en las agencias asociadas a la seguridad nacional son conservadores. Sólo hay dos centros que se identifican abiertamente con la perspectiva liberal de las relaciones internacionales –la Institución Brookings y el Consejo de Relaciones Exteriores–.
- La Transformación de las Fuerzas Armadas se convierte en un generador de consenso, incluso en los momentos en que no había una fuente definida de amenazas. En este sentido, se puede decir, que uno de los objetivos de la estrategia de comunicación era hacer de la reforma militar el germen de nuevo consenso estratégico. Más concretamente, la expansión de la demanda de seguridad que implicaba la reforma militar no debía generar dudas sobre la necesidad de llevarla a cabo en ningún sector político y, por tanto, había que presentarla como un proyecto de país para que las sucesivas Administraciones, demócratas y republicanas, se comprometieran con su ejecución.
- Por lo que se refiere al efecto del 11 de Septiembre y de la Guerra contra el Terrorismo, no se puede discutir que ambos constituyen una ventana de oportunidad para articular un paradigma de seguridad que identifica el liderazgo internacional con la preeminencia militar de Estados Unidos. Sin embargo, la estrategia de comunicación persuasiva se concibe y se pone en marcha mucho antes de los atentados. Estos hechos no constituyen el génesis de la estrategia de comunicación política, aunque está claro que permiten introducir cambios que aceleran la expansión de la demanda de seguridad.
- Uno de los cambios más importantes en las estrategias de comunicación a partir del 11 de Septiembre es el paso de la influencia en dos etapas (*two-step flow*), orientada esencialmente a líderes de opinión, a la apelación directa al público a través de los medios de comunicación de masa (*going public*). El nuevo clima de opinión es propicio para una adhesión emocional al debate sobre la seguridad

nacional, ya que la ideologización mensaje –lo que supone complementar los elementos racionales del mismo con elementos emocionales, basados en valores considerados esenciales por los estadounidenses- vuelve a convertirse en el principal elemento de legitimación de la Política de Seguridad Exterior. La movilización de las bases populares se llevará a cabo a través de los medios de comunicación de masas. Ahora bien, aunque el acceso directo a los medios de comunicación se ve reforzado, el acceso indirecto empieza a decaer a partir de 2004 coincidiendo con la evolución de la post guerra en Irak. -

IV. Epílogo

Capítulo 6

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS: HACIA LA RESTAURACIÓN DEL VÍNCULO ENTRE EL INTERÉS NACIONAL Y LOS INTERESES CORPORATIVOS

Cuando faltaba más de un año para las elecciones generales de 2000, George W. Bush pronunció un discurso sobre política de defensa en el que se refirió al fracaso de la Administración Clinton en adaptar las fuerzas estadounidenses al entorno de seguridad de la post Guerra Fría. El todavía gobernador del estado de Texas atribuyó el deterioro de la capacidad de reacción a la brecha entre los objetivos de la defensa nacional y las capacidades materiales a disposición de los ejércitos, a la ausencia de una cultura militar en el Gobierno demócrata y, sobre todo, a la languidez de los planes de modernización. Si se convertía en primer mandatario, uno de sus objetivos sería la construcción de las Fuerzas Armadas del siglo XXI mediante un renovado impulso a la Revolución en los Asuntos Militares⁵⁴⁸.

La idea de aplicar la revolución informática al equipamiento, las comunicaciones y la logística militar no constituía una novedad, pero la Administración Bush aspiraba a un enfoque más proactivo. Por supuesto, se pretendía crear una fuerza militar capaz de aprovechar las nuevas tecnologías para hacer frente a las amenazas del nuevo entorno de seguridad. Pero a diferencia del enfoque precedente se ponía el acento en la proyección del poder militar, en lugar de buscar un control tecnológico sin ocupación efectiva. Como cabe suponer, este cambio en la perspectiva de la Transformación iba a repercutir en la relación entre el Gobierno y la industria de defensa. Si William Cohen se sirvió de la reforma militar para ampliar la demanda de seguridad y evitar un deterioro de las capacidades de movilización y reacción de la base industrial militar, su sucesor al frente del Pentágono empleó el mismo proceso para recuperar el vínculo entre los objetivos de la seguridad nacional y los intereses de los fabricantes militares. De los cinco objetivos fundamentales que se trazó Donald Rumsfeld como vigésimo primer secretario de Defensa, cuatro tenían efectos directos sobre la base industrial militar⁵⁴⁹:

- i. formar y sostener los medios de disuasión apropiados para el entorno de seguridad vigente, para lo cual había que dotarse de una defensa eficaz contra misiles. Desde su perspectiva, la disuasión ya no podía apoyarse en categorías como la 'destrucción mutua asegurada' o las 'represalias masivas'. Una vez concluida la Guerra Fría, debía sustentarse en una combinación de las capacidades ofensivas de defensa nuclear y no nuclear.

⁵⁴⁸ BUSH, George W., *Speech on Defense Policy*, The Citadel, Charleston (NC), 23 de septiembre de 1999. El discurso está disponible en: http://www.c-span.org/campaign2000/gwbushspeeches_old.asp (abril de 2007).

⁵⁴⁹ Declaración inaugural en la audiencia de confirmación ante el Comité de Servicios Armados del Senado. RUMSFELD, Donald, *Statement of the Honorable Donald H. Rumsfeld. Prepared for the Confirmation Hearing before the US Senate Committee on Armed Services*, 11 de enero de 2001. Disponible en: <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2001/010111dr.pdf> (abril de 2007).

- ii. garantizar el estado de disponibilidad y sostenibilidad de las fuerzas desplegadas, lo que implicaba preparación para hacer frente a cualquier situación imprevista y capacidad para sostener las operaciones militares durante un largo periodo de tiempo.
- iii. modernizar las capacidades técnicas dedicadas al mando, control, comunicación, informática, inteligencia, vigilancia y reconocimiento, dentro de las cuales están los aspectos más avanzados de la RAM. La transformación de lo militar no sólo era un medio para alcanzar la superioridad tecnológica y organizativa de las fuerzas armadas sino que llegó a ser identificada por el jefe del Pentágono como un elemento indispensable de la capacidad de su país para llevar a cabo una diplomacia efectiva⁵⁵⁰.
- iv. transformar las instituciones de la defensa; el proceso de adquisiciones vigente no se prestaba según Rumsfeld para satisfacer las demandas impuestas por la proliferación de amenazas no convencionales y asimétricas. En ese sentido, aspiraba a poner en marcha un sistema de adquisiciones que permitiera desarrollar y desplegar sistemas de armas a una velocidad que reflejara las necesidades y posibilidades del nuevo entorno estratégico⁵⁵¹.

El quinto objetivo fundamental, la reforma de las estructuras y organización administrativa del Departamento de Defensa, también repercutía positivamente en las perspectivas de los fabricantes militares, ya que permitía racionalizar los recursos a disposición de la defensa nacional y rebajar las presiones sobre las partida presupuestarias para adquisiciones e innovación tecnológica.

6.1 LA TRANSFORMACIÓN BAJO LA ADMINISTRACIÓN BUSH

Desde el punto de vista operativo, el proceso de transformación concebido por Rumsfeld no se apartaba del concepto formulado por Cohen⁵⁵², aunque para el primero la noción de proceso, y por tanto la posibilidad de que la reforma se prolongara en el tiempo, estaba mucho más arraigada⁵⁵³. Para el secretario de Defensa de la Administración Bush, el proceso

⁵⁵⁰ Sobre este enfoque de las relaciones internacionales y su aplicación práctica véase DIZARD, Wilson, *Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 2001.

⁵⁵¹ Una evaluación de los intentos de reforma en los años noventa es la que se ofrece en GRASO, Valerie, *Defense Acquisition Reform: Status and Current Issues*, Washington DC, Congressional Research Service, 2002; y en ROGERS y BIRMINGHAM, *Op. Cit.* 2004.

⁵⁵² LIGHT, Paul, *Rumsfeld's Revolution at Defense*, Policy Brief nº 142, Brookings Institution, Washington DC, julio de 2005, pp. 2. El autor plantea además que varios aspectos de la reforma administrativa estaban inspirados en cambios realizados durante en la *era Clinton*.

⁵⁵³ Véase, por ejemplo, el discurso de despedida de Donald Rumsfeld, en el que el secretario saliente descarta la noción de transformación (*transformation*), a secas, en favor de proceso transformador (*transforming process*). RUMSFELD, Donald, *Farewell Speech*, Subsecretaría de Defensa (Asuntos

de cambio de las fuerzas armadas se sustentaba en dos pilares. El primero de ellos tenía que ver con la aplicación en el ámbito militar de los avances tecnológicos en el campo de la informática, la electrónica y las telecomunicaciones. El objetivo era trascender la abrumadora superioridad bélica de la 'doctrina Powell' mediante el uso de tecnologías de información que permitieran: (a) reducir al mínimo el número de efectivos humanos, (b) cambiar fuerza operativa por velocidad y precisión, y (c) mantener un nivel de bajas –propias y del adversario- dentro de unos márgenes política y socialmente aceptables. Para conseguirlo, la 'doctrina Rumsfeld' se apoyaba en una combinación de alta tecnología militar, operaciones psicológicas basadas en el manejo de la información y la propaganda⁵⁵⁴, y fuerzas de combate pequeñas pero totalmente digitalizadas y equipadas con sistemas de última generación.

El segundo pilar estaba asociado a los cambios doctrinales y administrativos que debían complementar el cambio tecnológico. Desde la perspectiva doctrinal, se entendía que los cambios en las formas de organización, equipamiento y entrenamiento iban a suponer variaciones fundamentales en las formas de hacer la guerra. Los ejércitos deberían flexibilizar y descentralizar sus estructuras de mando mientras desarrollaban doctrinas combinadas y conjuntas que permitieran a las distintas unidades operar con total coordinación. Desde el punto de vista administrativo, eran cuatro los ejes sobre los que discurría el proyecto de Rumsfeld: (a) capacidad de alerta para hacer frente a las incertidumbres; (b) capacidad de respuesta ágil a las amenazas y oportunidades del entorno; (c) adaptabilidad continua, con especial énfasis en la modernización de los sistemas de armas y la reforma del sistema de adquisiciones; y (d) claridad de objetivos y fluidez en la conducción de las misiones⁵⁵⁵.

La Transformación cambiaría por completo la estructura, equipamiento, adiestramiento y modo de empleo de las fuerzas estadounidenses, que estarían en condiciones de garantizar (1) invulnerabilidad y capacidad de proyección del poder militar mediante una nueva configuración de las fuerzas nucleares y convencionales; (2) la adquisición de equipos convencionales más avanzados, concebidos para un entorno de seguridad fluido; y (3) una estructura de defensa revitalizada.

Públicos), Departamento de Defensa, Washington DC, 8 de diciembre de 2006. Ver asimismo, ROSS, A., FLOURNOY, M., WILLIAMS, C. y MOSHER, David, "What Do We Mean by 'Transformation'?", *Naval War College Review*, vol. LV, nº 1, invierno de 2002, pp. 27-42.

⁵⁵⁴ Las 'operaciones psicológicas' de las fuerzas especiales comprenden el recurso a estrategias de información, propaganda y desinformación a todos los niveles. La instrumentación mediática admite grados y escalas diferentes de manipulación, control, censura y desinformación, conforme a la intensidad del conflicto y la escalada militar que conduce de la guerra a la situación de paz, mediante la propagación de los intereses militares en la prensa, los medios audiovisuales, redes informáticas, los líderes opinión e, incluso, la comunicación interpersonal cara a cara, con el propósito de influir en el conjunto de las audiencias y lograr: (a) el desarrollo a largo plazo de los objetivos propios, influyendo en las actitudes de la población de forma categórica; (b) el control militar de las instituciones y los poderes políticos nacionales; y (c) la penetración de las técnicas audiovisuales entre diferentes grupos de audiencia y la difusión de los mensajes planeados para promover el respaldo o la neutralidad amistosa de los mismos durante la misión militar, a fin de evitar las resistencias al cumplimiento de los objetivos tácticos y estratégicos de la guerra psicológicas. SIERRA CABALLERO, Francisco, "Propaganda y Nuevo Orden Internacional. La información y la guerra en la nueva doctrina de seguridad pública", *Historia y Comunicación Social*, nº 4, 1999, pp. 199-200; y *Los profesionales del silencio. La información y la guerra en la doctrina de EEUU*, Hondarribia, Hiru, 2002, pp. 58.

⁵⁵⁵ LIGHT, P., *Op. Cit.*, 2005, pp. 3.

6.1.1 Profundidad estratégica y política para la reforma militar

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿qué explica que el secretario Rumsfeld haya podido imprimir más profundidad política y estratégica a la Transformación de las fuerzas armadas que su antecesor? Se puede decir que la convergencia de tres circunstancias: (a) la forma de gestionar el proceso de cambio; (b) la configuración de una nueva formulación estratégica; y (c) la nueva percepción de seguridad de los estadounidenses.

A) La gestión de la Transformación

La teoría sugiere que la incertidumbre y eventualmente la falta de consenso son inherentes a todos los procesos de transformación estratégico-militares⁵⁵⁶. Hay que recordar que, ya a finales de los noventa, la opinión más extendida entre los altos mandos -sobre todo entre los del Ejército-, era que el Estado Mayor y el Pentágono estaban obsesionados con la revolución tecnológica, el desarrollo de sistemas de información inteligentes, la flexibilización organizativa y la descentralización en la toma de decisiones. Concedían que en un entorno de seguridad complejo e incierto sería necesario contar con fuerzas más ligeras, ágiles y letales, pero argumentaban que no se podía prescindir radicalmente de los equipos tradicionales (*legacy forces*⁵⁵⁷), que tan eficaces se habían mostrado en la Guerra del Golfo Pérsico⁵⁵⁸. Por tanto, era razonable plantearse la actualización de algunos de estos sistemas, garantizado que sus capacidades permanecían inalcanzables, mientras se desarrollaban otras completamente nuevas⁵⁵⁹.

En esas circunstancias, tanto la fluidez de la conducción como el éxito de la reforma iban a quedar vinculados, entre otras cosas, a la gestión de la misma por parte del

⁵⁵⁶ Sobre las teorías que abordan la cuestión de las incertidumbres que afectan a los procesos de transformación de lo militar véase, ROSEN, Stephen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1991, especialmente los capítulos tres y ocho; POSEN, Barry, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, Germany between the Wars*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1984, véase capítulo dos; y COTE, Owen, *The Politics of Innovative Military Doctrine: The US Navy and Fleet Ballistic Missiles*. Tesis doctoral leída en el otoño de 1996 en el Departamento de Ciencias Políticas del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Hay disponible versión electrónica en: <http://theses.mit.edu/Dienst/UI/2.0/Describe/0018.mit.theses%2f1996-25?abstract=> (noviembre de 2006).

⁵⁵⁷ Las fuerzas tradicionales incluyen los carros de combate Abrams, el vehículo blindado Bradley, el helicóptero de ataque Apache y otros catorce sistemas esenciales que fueron empleados con éxito en la operación *Tormenta del Desierto*.

⁵⁵⁸ NARDULLI, Thomas y McNAUGHER, Bruce, "Toward the Objective Force", en BINENDIJK, Hans (ed), *Transforming America's Military*, Washington DC, National Defense University Press, 2001, pp. 101-128; y RIGGS, John, "The Objective Force: A Holistic Approach to Army Transformation", *Army AL&T Magazine*, vol. 1, marzo/abril de 2003, pp. 2. Para profundizar en la perspectiva disidente de la transformación a nivel general o en otras ramas de las Fuerzas Armadas véase, BARNETT, Thomas, "The Seven Deadly Sins of Network-Centric Warfare", *US Naval Institute Proceedings*, enero de 1999, pp. 36-39; HARNKNETT, Richard, "The Risk of a Networked Military", *Orbis*, vol. 44, n° 1, invierno de 2000, pp. 127-143; SPINNEY, Franklin, "What Revolution in Military Affairs?", *Defense Week*, 23 de abril de 2001; y O'HANLON, Michael, *Technological Change and the Future of Warfare*, Brookings Institution, Washington DC, 2000.

⁵⁵⁹ MURRAY, Williamson y O'LEARY, Thomas, "Military Transformation and Legacy Forces", *Joint Force Quarterly*, n° 30, primavera de 2002, pp. 20-27. El plan de modernización para el Ejército está disponible en *Army Modernization Plan, 2003*, Departamento del Ejército de Tierra, Departamento de Defensa, Washington DC, 2003, vol. 1 (UA25 .U563 2003). Disponible en <http://www.army.mil/features/MODPlan/2003/>. Desde el punto de vista del equipamiento, ver *United States Army Weapon Systems, 2003*, Oficina de Adquisiciones, Tecnología y Logística, Departamento del Ejército de Tierra, Departamento de Defensa, Washington DC, 2003 (UF503.W43 2003).

estamento civil del Pentágono. En su día, Cohen procuró rebajar el perfil de las divergencias asumiendo que el mayor impulso procedía del estamento militar; de esta forma pudo implicar a los servicios armados en el proceso y ganarse eventualmente su adhesión⁵⁶⁰. Rumsfeld, sin embargo, consideraba que el motor de la transformación era fundamentalmente político⁵⁶¹, ya que el cambio tendría que estar al servicio de las modificaciones que el estamento político introdujera en la estrategia estadounidense⁵⁶². De esta forma, el jefe del Pentágono hizo de la reforma militar su principal objetivo al frente de la agencia desde que tomó posesión de su cargo⁵⁶³ y llegó a convertirse en el mayor referente e impulsor de la transformación, en abierta disidencia con los jefes de los servicios armados.

Aunque la conducción de la Guerra de Irak fue la causa inmediata de casi todas las críticas que recibió Rumsfeld por parte del estamento militar en los seis años de su gestión, buena parte estaba enraizada en su perspectiva de la Transformación. El secretario de Defensa utilizó el plan militar *Cobra II* a modo de herramienta para que guiase su agenda de la reforma⁵⁶⁴ y para consolidar una doctrina estratégica que sustituía el efecto de masa de las pesadas formaciones tradicionales del Ejército por el dominio de la información y la precisión. En Afganistán esas innovaciones demostraron su utilidad, pero en Irak los resultados fueron contradictorios.

Los desencuentros entre los estamentos civil y militar del Pentágono no tardaron en manifestarse. La resistencia iraquí no parecía desarticularse como habían prometido los estrategias de la campaña y aún no se producía la toma de Bagdad, donde la ventaja tecnológica estadounidense, según los militares tradicionalistas, no serviría de mucho frente a rivales poco sofisticados; y eso sin contar con las condiciones climáticas y del terreno. A su juicio, el despliegue de fuerzas norteamericanas era insuficiente -en marzo de 2003 se enviaron 250.000 efectivos, de los que sólo 90.000 se desplegaron para la invasión-, teniendo en cuenta que para liberar Kuwait en 1991 fueron enviados 500.000 soldados a combatir en un territorio que era menos de una décima parte de la extensión de Irak. También les resultaba insuficiente la disponibilidad de medios acorazados y consideraban que la excesiva rapidez del avance de los blindados no permitía consolidar las líneas de

⁵⁶⁰ El impulso endógeno puede adoptar dos formas. El cambio puede ser la propuesta de altos mandos visionarios que buscan soluciones a problemas tácticos y operativos que enfrentan sus servicios. Procuran que aquellos oficiales jóvenes que respaldan su perspectiva de la modernización ganen acceso al estamento político que, en última instancia es quien toma las decisiones. En la segunda forma de impulso endógeno, la transformación es el resultado de la competencia que libran las distintas comunidades de los ejércitos por lograr que los estamentos militar y político adopten decisiones favorables a sus expectativas de cambio. Esta competencia se desarrollaba dentro de los límites de pluralismo y libertad de expresión que caracterizan al sistema estadounidense, de forma que no se puede descartar algún tipo de acuerdo. Ver, ROSEN, *Op. Cit.*, 1991; y COTE, *Op. Cit.*, 1996.

⁵⁶¹ Ver POSEN, B., *Op. Cit.*, 1984.

⁵⁶² La idea de un proceso transformador expresamente subordinado a la Gran Estrategia coincide con la perspectiva de una Revolución en los Asuntos Militares entendida como uno de los pilares de un sistema global de control para el entorno geopolítico de la post Guerra Fría. Véase, SIERRA CABALLERO, Francisco, *Op. Cit.* 1999, pp. 23-24.

⁵⁶³ Rumsfeld anunció su compromiso con la transformación de las fuerzas armadas en la sesión de confirmación como secretario de Defensa y se refirió al cumplimiento de esos objetivos como una misión y un estado mental. Ver RUMSFELD, Donald, *Op. Cit.*, 2001a, pp. 3-6.

⁵⁶⁴ Cfr. SNYDER, James, "La guerra inacabada", *NATO Review*, nº 3, 2006. Disponible en versión electrónica: www.nato.int/docu/review/2006/issue3/english/special.html (mayo de 2007). Ver también, CLARK, Wesley, *¿Qué ha fallado en Irak? La guerra, el terrorismo y el imperio americano*, Barcelona, Crítica, 2004; y GORDON, Michael y TRAINOR, Bernard, *Cobra II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, Nueva York, Pantheon Books, 2006, todo en general.

suministro y esperar refuerzos⁵⁶⁵. Para muchos generales detractores, Rumsfeld estaba poniendo en peligro la vida de las tropas y el éxito de la campaña para probar las nuevas teorías revolucionarias sobre la guerra⁵⁶⁶.

La caída de Bagdad no se produjo hasta la tercera semana del conflicto. Sin embargo, en una campaña fundamentalmente terrestre la velocidad de movimientos, el conocimiento del campo de batalla y los bombardeos de precisión –empleados con una intensidad sin precedentes– permitieron anticiparse al proceso de decisión del mando iraquí, imposibilitando cualquier oposición eficaz. Aunque la gestión de la postguerra ha sido otra historia, caracterizada por la incapacidad de las fuerzas estadounidenses para garantizar la seguridad de Irak frente a los constantes ataques terroristas, el plan *Cobra II* resultó en general un plan adecuado para el objetivo que se pretendía alcanzar –invadir Irak– ya que las fuerzas de la coalición tomaron Bagdad en tres semanas⁵⁶⁷. La victoria fue rápida y total, con un número de bajas muy reducido en ambos bandos, todo lo cual contribuyó a reforzar la tesis del secretario de Defensa sobre el tipo de fuerzas armadas que quería para el siglo XXI: fuerzas móviles, letales, interoperativas, de despliegue fácil y rápido con un mínimo de apoyo logístico.

El desarrollo de la campaña en Afganistán y el éxito con que se saldó la invasión de Irak –que no la ocupación– fueron suficientes para que la Casa Blanca le concediera al jefe del Pentágono un amplio margen de maniobra en el manejo de la Transformación y para convertirse en su mayor respaldo en los momentos críticos⁵⁶⁸. El principal argumento era que Estados Unidos era una nación en guerra que atravesaba por una transformación militar y que en ese contexto había cuestiones que generaban debate y desacuerdo⁵⁶⁹. La certeza

⁵⁶⁵ ZINNI, Anthony, *Eye on Iraq*, Center for Defense Information, Washington DC, 2004. Discurso pronunciado ante la junta directiva del CDI, el 12 de mayo de 2004.

Disponible versión electrónica: <http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=2208> (mayo de 2007). Véase también el libro de memorias del ex comandante en jefe del CENTCOM: CLANCY, Tom, ZINNI, Anthony y KOLTZ, Tony, *Battle Ready*, Nueva York, Penguin Group, 2004, pp. 355-415 y 417-440.

⁵⁶⁶ Entre los altos mandos que sostenían este punto de vista cabe mencionar al Tte. Gral. John Riggs y a los generales del división Paul Eaton y John Batiste del Ejército de Tierra; y al Gral. Anthony Zinni y al Tte. Gral. Gregory Newbold, del Cuerpo de Infantería de Marina. “For his Failures, Rumsfeld Must Go” *International Herald Tribune*, 20 de marzo de 2006; “Why Iraq Was a Mistake”, *Time*, 9 de abril de 2006; “Gen. Riggs Joins in Calling for Rumsfeld to Quit”, *All Things Considered*, NPR Radio, 13 de abril de 2006.

⁵⁶⁷ Cfr. SNYDER, J., *Op. Cit.*, 2006. Por otra parte, Rumsfeld nunca se mostró entusiasmado con la idea de ocupar Irak. Ver, RUMSFELD, Donald, *Beyond Nation-Building*, Subsecretaría de Defensa (Asuntos Públicos), Departamento de Defensa, Washington DC, 2003. Discurso del secretario de Defensa Donald Rumsfeld, 11th Annual Salute to Freedom, Intrepid Sea-Air-Space Museum, Nueva York, 14 de febrero de 2003. En este discurso previo a la Guerra de Irak, el secretario de Defensa expresó claramente sus reticencias respecto a los efectos distorsionadores de las intervenciones humanitarias de larga duración. De igual forma, en la audiencia de confirmación ante el Comité de Servicios Armados del Senado, en enero de 2001, Rumsfeld había expresado la necesidad de establecer un criterio claro sobre el uso de las fuerzas estadounidenses antes de que el país participara en operaciones específicas de mantenimiento de la paz, ya que cuando el peso principal de la presencia norteamericana pasaba a la creación de infraestructuras y el establecimiento de una nación, la misión dejaba de ser apropiada para las fuerzas estadounidenses.

⁵⁶⁸ Rumsfeld presentó tres veces su dimisión al presidente Bush, y éste sólo la aceptó en noviembre de 2006, después de las elecciones de *Midterm* en las que el *GOP* perdió el control del Congreso. En abril de 2006, cuando varios generales pidieron el cese de Rumsfeld, el jefe de Estado le expresó públicamente su apoyo. Ver *President Bush Expresses Full Support, Appreciation for Defense Secretary Donald Rumsfeld*, Oficina del Secretario de Prensa, Casa Blanca, 14 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/04/20060414.html> (mayo de 2007).

⁵⁶⁹ *Press Briefing by Scott McClellan*, Oficina del Secretario de Prensa, Casa Blanca, Washington DC, 17 de abril de 2006. Versión electrónica: www.whitehouse.gov/news/releases/2006/04/20060417-3.html#c. (mayo de 2007)

del apoyo gubernamental reforzó la tendencia de Rumsfeld a pasar por alto la opinión de los altos mandos cuando ésta no coincidía con su perspectiva del cambio militar⁵⁷⁰, lo que generó más dudas respecto a su liderazgo y su perspectiva estratégica.

B) Una nueva formulación estratégica

Desde la perspectiva del planeamiento estratégico, los cambios introducidos para allanar el camino de la Transformación fueron concebidos y propuestos antes del 11 de Septiembre, aunque, naturalmente, los atentados en Nueva York y Washington y a continuación la Guerra contra el Terrorismo contribuyeron a reforzar la necesidad de avanzar en la dirección propuesta por el *QDR 2001*. El primer impulso vino dado, en efecto, por la segunda Revisión Cuatrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review 2001*), que empezó a redactarse cuando Rumsfeld se convirtió en jefe de la agencia. El documento introducía tres variaciones fundamentales para el proceso transformador: (a) reorientaba la estrategia estadounidense de Europa al Pacífico; (b) descartaba la 'doctrina Powell'; y (c) introducía una estrategia basada en capacidades para conducir el fortalecimiento de la defensa nacional.

B.1 Reorientación estratégica

El *QDR 2001* trasladaba el núcleo fundamental de la estrategia norteamericana desde Europa central al Pacífico occidental, teniendo en cuenta el debilitamiento de Rusia y el estatuto de 'competidor estratégico' que la Administración Bush otorgó a China⁵⁷¹. Eventualmente, un conflicto bélico en ese escenario iba a requerir armamento y equipos muy diferentes de las pesadas formaciones acorazadas de la OTAN. Las enormes distancias y la ausencia de obstáculos naturales imponían el despliegue de unidades preparadas para operar a miles de kilómetros de sus bases, equipadas con armas de largo alcance y capaces de eludir la detección.

En la nueva configuración, el mayor peso recaería en **la Fuerza Aérea, la Infantería de Marina y la Armada**, que deberían privilegiar la rapidez, la profundidad y la precisión en la proyección del poder militar⁵⁷². Eso explica que en la Fuerza Aérea, los caza F-22 y F-35 perdieran relevancia frente a los aviones no tripulados y a los bombarderos de largo alcance, como el *Spirit*. Y que en la Armada se propusiera la sustitución de los portaviones de la clase *Nimitz* por submarinos de ataque furtivos dotados con misiles de

⁵⁷⁰ En mayo de 2005, el Tte. Gral. John Riggs pasó a retiro, con la pérdida de una estrella, por sus críticas reiteradas a la gestión de las guerras en Afganistán e Irak. Ver, "General's Career Ends When He Criticizes Iraqi War", *The Baltimore Sun*, 20 de mayo de 2005.

⁵⁷¹ RUMSFELD, Donald, *Quadrennial Defense Review Report*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, 30 de septiembre de 2001b, pp. 25-27.

⁵⁷² Sobre los cambios doctrinales y materiales que afectan a estos ejércitos ver BOLKOM, Christopher, *Air Force Transformation and Modernization: Overview and Issues for Congress*, R520787, Congressional Research Service, Washington DC, junio de 2001; DOMBROWSKI, Peter y ROSS, Andrew, "Transforming the Navy: Punching a Featherbed?", *Naval War College Review*, vol. 56, n° 3, verano de 2003, pp. 107-131; DOMBROWSKI, Peter (ed), *Naval Power in the Twentieth-First Century: A Naval War College Review Reader*, Newport Paper n° 24, Newport (RI), US Naval War College Press, julio de 2005; OCHMANEK, David, "The Air Force: the Next Round", en BINENDIJK, Hans (ed), *Transforming America's Military*, Washington DC, National Defense University Press, 2001, pp. 159-190.

crucero⁵⁷³, así como el cese de varios sistemas incompatibles con la nueva estrategia, como los destructores de la clase *Zumwalt* y el programa de Defensa Antimisil de Área.

A las fuerzas de tierra les quedaba una función subordinada. Se reducirían las fuerzas acorazadas y se descartaba el imperativo de imponerse simultáneamente en dos conflictos regionales. Según los escenarios que manejaba Rumsfeld, **el Ejército** se parecería más a una fuerza de reacción rápida, con un fin esencialmente disuasorio, capaz de desarrollar un tipo de guerra específicamente norteamericano cuyas características principales serían las siguientes⁵⁷⁴:

- i. fuerzas ligeras pero letales, capaces de trasladarse rápidamente al escenario de la crisis y obtener la victoria en las primeras fases del conflicto
- ii. aprovechar la enorme potencia de fuego de las fuerzas estadounidenses para conseguir la superioridad en las maniobras terrestres
- iii. aventajar al enemigo en la velocidad de movimientos dentro del teatro de operaciones especialmente con la utilización de helicópteros tácticos, adelantándose a su proceso de decisión de manera que no tuviera tiempo para reaccionar eficazmente
- iv. mantener la capacidad de detección de los movimientos de las fuerzas enemigas para compensar su superioridad numérica
- v. poner énfasis en el despliegue defensivo para el combate cuerpo a cuerpo, dejando que el fuego de apoyo haga el trabajo

Asimismo, habría que disponer de sistemas que suministraran la información necesaria para dominar y neutralizar al adversario basados en **sistemas de inteligencia (ISR), sistemas de mando y control informatizados (C4I), redes de comunicación digitales y sistemas de posicionamiento global**. Al disponer de información en tiempo real de la situación de cada una de las unidades propias y ajenas, las tropas norteamericanas podrían efectuar despliegues masivos de fuerzas y mantenerse fuera del campo de visión mutua. Igualmente, podrían deslizarse por todo el teatro de operaciones en pequeñas unidades y aprovechar su superior conocimiento del terreno así como su capacidad de

⁵⁷³ Rumsfeld tenía especial interés en potenciar el programa de reconversión de los Trident, dotados inicialmente con misiles nucleares balísticos y de crucero. Sobre las características y prestaciones de este sistema ver KREPINEVICH, Andrew, "Transforming the Navy's Warfighting Capabilities"; *Issues in Science and Technology*, vol. 13, n° 1, otoño de 1996, pp. 28-32; y "The Stealth Battleship", *Issues in Science and Technology*, vol. 15, n° 3, primavera de 1999, pp. 39-40.

⁵⁷⁴ Sobre los cambios en el Ejército de Tierra ver BRUNNER, Edward, *Army Transformation and Modernization: Overview and Issues for Congress*, RS20787, Congressional Research Service, Washington DC, abril de 2001; SCALES, Robert, *Yellow Smoke: Future of Land Warfare for America's Military*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2003; y NICHIPORUK, Brian, *Alternative Futures and Army Force Planning: Implications for the Future Force Era*, Santa Monica, Rand Corporation, 2005.

mando y control para dirigir el fuego con precisión donde fuere necesario, desde múltiples posiciones y vectores de lanzamiento –aire, tierra, mar, espacio y ciberespacio-.

Por último, en el nuevo escenario la **defensa antimisil** recuperaba el protagonismo perdido en los noventa. Para Rumsfeld, que había presidido la Comisión de Evaluación de la Amenaza Balística⁵⁷⁵, la defensa contra misiles no se trataba tanto de una cuestión técnica como de una responsabilidad constitucional del presidente en su condición de comandante en jefe⁵⁷⁶. Ya que la proliferación había dispersado las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento por todo el mundo, el despliegue de un sistema de defensa contra misiles de alcance global se justificaba por varias razones. Evidentemente, por la necesidad de proteger el territorio nacional de la amenaza balística y para disuadir a otros Estados de dotarse de los referidos sistemas de armas. Pero también por el desarrollo de fuerzas de largo alcance y por la suposición de que, en cualquier crisis, Washington no contaría con el respaldo eficaz de sus aliados, teniendo en cuenta que la amplitud de la brecha tecnológico-militar iba a dificultar la cooperación entre las fuerzas estadounidenses y las de sus socios. Todo ello sin contar con la perspectiva coyuntural que Rumsfeld tenía de las alianzas: para garantizar los objetivos estratégicos de Washington la misión debía determinar la coalición y no al revés.

En esas circunstancias, en el Pentágono empezaron a considerar los planes de despliegue así como la relación coste-eficacia y la fiabilidad técnica de los programas, al margen de los acuerdos internacionales vigentes. De esta forma, y aunque el paso definitivo para la materialización del sistema no llegó hasta mayo de 2003 con la firma de la Directiva Presidencial de Defensa Nacional⁵⁷⁷, las limitaciones presupuestarias y tecnológicas comenzaron a desmantelarse sin pérdidas de tiempo. En el *QDR*, la agencia expresaba su interés por respaldar los esfuerzos de investigación, desarrollo y evaluación sobre misiles defensivos que llevaba a cabo la base industrial militar⁵⁷⁸. Asimismo, el presupuesto de la entidad encargada de coordinar y eventualmente ejecutar los programas aprobados se expandió notablemente a partir del año fiscal 2002. La primera solicitud presupuestaria elevada por la Administración Bush –la correspondiente al año fiscal 2002- se tradujo en un aumento de estos fondos superior al 80% respecto al año anterior. Para el conjunto del periodo 2001-2005, el crecimiento de los recursos solicitados por el Ejecutivo fue mayor que el de los fondos asignados por el Congreso.

⁵⁷⁵ Las conclusiones de la también llamada Comisión Rumsfeld, que condujeron a la promulgación del Acta de Defensa Nacional contra Misiles, sostenían que Corea del Norte, Irán e Irak estarían en disposición de fabricar misiles balísticos armados con ojivas nucleares y biológicas en un futuro cercano –Corea del Norte e Irán en 2003 mientras que Irak lo estaría en 2008- por lo que se sugería intensificar las medidas de antiproliferación y contraproliferación, fortalecer la disuasión e impulsar el escudo antimisiles. El documento que recoge las conclusiones de la Comisión para Evaluar la Amenaza Balística está disponible en <http://www.fas.org/irp/threat/bm-threat.htm>. (mayo de 2007).

⁵⁷⁶ Comentarios del secretario de Defensa de Estados Unidos en la Conferencia de Munich sobre Política de Seguridad Europea, 3 de febrero de 2001. Disponible en *US Foreign Policy Agenda*, vol. 6, nº 1, marzo de 2001, pp. 13 y 14.

⁵⁷⁷ Otros hitos importantes fueron la retirada del Tratado ABM, en diciembre de 2001, y la Revisión de la Postura Nuclear, en enero de 2002, que integraba el empleo de armamento atómico dentro del conjunto de las capacidades militares que podían emplearse en determinadas contingencias. SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro, *Promesa o peligro: la materialización de la Iniciativa de Defensa Estratégica*, documento de trabajo Seguridad y Defensa / Diálogo Transatlántico (ARI 72/2006), Real Instituto Elcano, Madrid, junio de 2006, pp. 5.

⁵⁷⁸ RUMSFELD, D., *Op. Cit.*, 2001b, p. 42.

PRESUPUESTO DE LA AGENCIA DE DEFENSA CONTRA MISILES
(cifras expresadas en miles de millones de dólares corrientes)

	2001	2002	2003	2004	2005	
Fondos Solicitados	4,5	8,3	6,7	7,7	9,2	104
Fondos Asignados	4,8	7,8	7,4	7,7	9,0	88

Fuente: Missile Defense Agency

B.2 Supresión de la 'Doctrina Powell'

La 'doctrina Powell' había estado vigente durante toda la post Guerra Fría y tanto la modernización propuesta por el secretario Leslie Aspin como el proyecto de transformación ideado por William Cohen se habían planteado sobre la base de una formulación estratégica según la cual el poder militar estadounidense debía ser un recurso de última instancia, utilizado sólo en batallas decisivas para el interés nacional, de éxito asegurado y objetivos políticos claramente establecidos. Contemplaba la aplicación de una fuerza abrumadora para el oponente y el respaldo de una amplia alianza internacional⁵⁷⁹.

La nueva planificación de fuerzas, conocida como estrategia 4-2-1, creaba un abanico de capacidades en función de un conjunto de posibles escenarios⁵⁸⁰:

- i. capacidad de disuasión en cuatro circunstancias bélicas esenciales
- ii. capacidad de vencer rápidamente a dos agresores simultáneamente⁵⁸¹
- iii. capacidad de contraofensiva masiva para ocupar la capital de un país agresor y proceder a un cambio de régimen

De esta forma, la *Revisión Cuatrienal de la Defensa 2001* trasciende el esquema estratégico para combatir e imponerse en dos escenarios importantes tal y como se había concebido a principios de los noventa, lo que implicaba mantener dos fuerzas de ocupación capaces de movilizarse simultáneamente. Aunque se reconocía que ese enfoque había sido idóneo para la inmediata post Guerra Fría, los nuevos objetivos de la política de defensa⁵⁸² obligaban a liberar capacidades para otras contingencias inesperadas. Asimismo, obligaba a

⁵⁷⁹ Sobre la *Doctrina Powell* véase, POWELL, Colin, "US Forces: Challenges Ahead", *Foreign Affairs*, vol. 71, n°5, invierno de 1992/93, pp. 32-45.

⁵⁸⁰ RUMSFELD, D., *Op. Cit.*, 2001b, pp. 21

⁵⁸¹ A diferencia de la doctrina de las dos guerras configurada por Aspin y sancionada por Cohen, en este caso se entendía que la primera fuerza vencería rápidamente al enemigo, desarticulando tanto sus sistemas de mando y control como su cadena logística; mientras que las segundas deberían además imponerse con total contundencia, lo que significaba despejar la vía para un cambio de régimen. Ver RUMSFELD, D., *Op. Cit.*, 2001b, pp. 21 y 70.

⁵⁸² Esos objetivos eran los siguientes: (a) fortalecer la relación con los socios y aliados, garantizando su seguridad; (b) disuadir la competición militar; (c) disuadir a quienes amenacen los intereses estadounidenses, aumentando las capacidades para una rápida acción militar dentro y a lo largo de regiones críticas; y (d) derrotar a cualquier adversario si la disuasión fracasaba. RUMSFELD, D., *Op. Cit.*, 2001b, pp. iii-iv.

desarrollar una capacidad de disuasión, ya que el objetivo no se limitaba a combatir y vencer, también a influir en la toma de decisiones de potenciales adversarios⁵⁸³. En este caso la disuasión estaba lejos de ser entendida como una estrategia que se desplegaba ante una única fuente de amenazas, como había ocurrido durante cuarenta años⁵⁸⁴. El concepto propuesto por el *QDR 2001* ponía énfasis en los efectos estratégicos y tácticos que las fuerzas estadounidenses podían infligir a adversarios actuales y eventuales, y se articulaba en una capacidad global de despliegue, vigilancia y reconocimiento, tanto ofensiva como defensiva. De este nuevo enfoque se derivaban una serie de nuevos requerimientos materiales como los que se reseñan a continuación:

ENFOQUE DE DISUASIÓN	NUEVOS REQUERIMIENTOS MATERIALES
Ofensivo	Plataformas y municiones de precisión; sistema de seguridad de la información; fuerzas de operaciones especiales; fuerzas de despliegue rápido capaces de llevar a cabo una ofensiva masiva
Defensivo	Defensa antimisil estratégica y de teatro; capacidades para alcanzar el dominio de la información; sistemas de inteligencia y contraterrorismo -incluida la protección de territorio nacional-; sistemas de defensa NBQ.
Ambos	Sistemas de mando, control, comunicación, inteligencia, vigilancia y reconocimiento de alcance global, lo que a su vez depende de los sistemas de alerta aérea, así como de los medios de acceso y control del espacio exterior.

Fuente: Conetta, 2002

Con todos estos cambios, el Pentágono aspiraba a reforzar la superioridad militar estadounidense desde cuatro puntos de vista: volumen del gasto militar, capacidad de disuasión, capacidad ofensiva global y potencia de fuego⁵⁸⁵.

⁵⁸³ RUMSFELD, Donald, "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, vol. 3, n° 81, mayo/junio de 2002, pp. 24-25.

⁵⁸⁴ Más tarde, la disuasión evolucionaría hacia una postura de compulsión, mucho más acorde con la doctrina de ataque anticipado y ataque preventivo, sancionada por la *Estrategia de Seguridad Nacional 2002*. La compulsión incluye la disuasión, pero es más proactiva porque también contempla el uso de diplomacia coercitiva -tanto ofensiva como defensiva- y de medios de coacción. Sobre la evolución hacia una postura de compulsión y sus diferencias con la disuasión véase GARCÍA CANTALAPIEDRA, D., *Op. Cit.*, 2003, pp. 35-38.

⁵⁸⁵ RUMSFELD, D., *Op. Cit.*, 2001b, p. 25; CARTER, Ashton, "Adapting US Defense to Future Needs", *Survival*, vol. 41, n° 4, invierno de 1999-2000, pp. 101-123; CONETTA, Carl, *The Pentagon's New Budget, New Strategy and New War*, Policy Report 12, The Commonwealth Institute, Cambridge (MA), 25 de junio de 2002; DEUTCH, John, *Security Transformation*, Belfer Center for Science & International Affairs, Carlisle (PA), Strategic Study Institute of the Army War College, 2003; LACQUEMENT, Richard, *Shaping American Military Capabilities After the Cold War*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 2003; WHITE, John y DEUTCH, John, *Building Capability from the Technical Revolution That Has Happened*, Belfer Center for Science & International Affairs, Carlisle (PA), Strategic Study Institute of the Army War College, 2004.

B.3 Estrategia basada en capacidades

El tercer elemento introducido por la Revisión Cuatrienal de la Defensa para facilitar la Transformación fue la **estrategia basada en capacidades** (*capabilities-based strategy*) distinta de la estrategia basada en amenazas (*threat-based strategy*) que había estado vigente durante la Guerra Fría y los años noventa.

Al margen de sus efectos sobre la base industrial militar, no se puede olvidar que la meta de todo proceso de transformación es crear o mantener una ventaja competitiva propia o compensar las que ha conseguido un competidor. En este caso, el impulso no venía dado por un deterioro de la posición estratégico-militar estadounidense, sino por los cambios en el entorno de seguridad y la emergencia de amenazas no tradicionales que ponían al descubierto los puntos débiles de las capacidades de defensa. Era, por tanto, un proceso que se ponía en marcha premeditadamente para ampliar las ventajas existentes, conseguir otras nuevas y subsanar las vulnerabilidades. Eso era lo que según Rumsfeld, imponía una estrategia basada en las capacidades, ya que ésta se centraba en las formas de amenazas a la seguridad⁵⁸⁶ y en las necesidades de disuasión y defensa, en lugar de atender únicamente a las fuentes. Un enfoque del proceso transformador de esas características implicaba los siguientes elementos y relaciones que, como se puede observar, contribuían a restaurar un marco de relación contractual entre el Gobierno y los fabricantes de sistemas de armas como el que había estado vigente durante la Guerra Fría, considerado desde el punto de vista de la permanencia del vínculo⁵⁸⁷:

- i. es un proceso continuo que crea y mantiene una ventaja competitiva
- ii. implica la evolución conjunta de los procesos, organizaciones, tecnologías y recursos humanos que, al ser considerados de forma conjunta, posibilitan la mejora de las capacidades existentes y la creación de otras nuevas
- iii. amplía las capacidades básicas a partir de la creación de nuevas competencias y áreas competitivas, con lo que se revalorizan los atributos competitivos existentes

⁵⁸⁶ Además del terrorismo internacional había cuatro fuentes de amenazas con referencia a un contexto territorial estatal: competidores estratégicos; países cuya envergadura estratégica y nivel de crecimiento económico puede llevarles a constituirse en competidores hegemónicos; 'rogue states'; países controlados por líderes hostiles a la expansión de la hegemonía estadounidense. Forman el llamado 'eje del mal'; Estados fuente de preocupación; países de cierta envergadura estratégica regional, caracterizados por una situación económica y social delicada, políticamente inestables y con posibilidad de contagiar esa inestabilidad a su entorno, todo lo cual les convertía en focos eventuales de terrorismo; y potencias regionales; países cuya importancia o liderazgo regional les puede llevar a hacer valer frente a Washington una autonomía de la que se creen merecedores en función de sus recursos.

⁵⁸⁷ GARSTKA, John, "The Transformation Challenge", *NATO Review*, n°1, 2005. Versión electrónica: www.nato.int/docu/review/2005/issue1/english/special.html (mayo de 2007)

- iv. la transformación busca influir en la ventaja competitiva actual o futura identificando posibles cambios en los principios subyacentes o creando nuevas normas
- v. implica la identificación de nuevas fuentes de potencial que, en caso de explotarse, podrían proporcionar ventajas competitivas

En estas circunstancias, la iniciativa del fortalecimiento militar quedaba totalmente en manos del actor internacional que emprendía el proceso de rearme, por tanto, era más proactivo que el enfoque basado en amenazas.

C) El 11 de Septiembre, la Guerra contra el Terrorismo y el nuevo consenso público sobre la seguridad nacional

El 11 de Septiembre tuvo en efecto doblemente funcional para la reforma militar planteada por Rumsfeld. En primer término, afianzó uno de los principios subyacente a la Transformación: la convicción de que el enemigo atacaría en una forma inesperada por medios no convencionales. Segundo, estaban los efectos sobre la percepción de seguridad de la opinión pública: un nuevo clima de opinión le permitió a Rumsfeld apelar a los estadounidenses para involucrarlos en la reforma militar, de hecho, para el secretario de Defensa el consenso público sobre la seguridad nacional se convirtió en un apoyo esencial de la Transformación, al margen de cómo proceder para mantenerlo vigente⁵⁸⁸. La Guerra Global contra el Terrorismo debía generar y alimentar un amplio respaldo público, tanto al proceso transformador como a las decisiones políticas, estratégicas y presupuestarias derivadas de los nuevos requerimientos de seguridad.

C.1 Imprevisibilidad de las amenazas

Uno de los argumentos preferidos por el secretario de Defensa para respaldar su proyecto de reforma militar tenía que ver con la naturaleza desconocida, incierta, invisible e inesperada de los desafíos a la seguridad nacional tras la desaparición de la Unión Soviética⁵⁸⁹. En la audiencia de confirmación ante el Comité de Servicios Armados del Senado, en enero de 2001, describió el entorno de seguridad posterior a la Guerra Fría en los siguientes términos:

- a. un ambiente tranquilo al término de la confrontación Este-Oeste

⁵⁸⁸ RUMSFELD, Donald, *Op. Cit.* 2002, pp. 30. Sobre la aplicación práctica de esta idea véase LOUW, P. Eric "The 'War against Terrorism': A Public Relations Challenge for the Pentagon", *Gazette*, vol. 65, n° 3, 2003, pp. 211-230; y SNOW, Nancy, *Information War. American Propaganda, Free Speech and Opinion Control since 9/11*, Toronto, Open Media, 2003.

⁵⁸⁹ RUMSFELD, *Op. Cit.* 2002, pp. 28.

b. la proliferación a escala global de armas de destrucción masiva –nucleares, biológicas y químicas- y sus medios de transporte

c. como consecuencia de la Guerra del Golfo Pérsico, emerge una serie de amenazas con menor probabilidad de ser disuadidas con la amenaza de una represalia nuclear estadounidense

d. dificultades para los servicios de inteligencia dada la gran cantidad de objetivos y la proliferación de las infraestructuras para el engaño (*deception*) y la negación (*denial*)

e. una mayor dependencia de los recursos espaciales y, por tanto, una mayor vulnerabilidad

A partir del 11 de Septiembre la comunidad de seguridad nacional quedó mejor situada que nunca para proyectar la imagen de un futuro inestable y amenazante. Los ataques terroristas aportaron evidencias contundentes de la imprevisibilidad de las nuevas amenazas, de la necesidad de adoptar nuevas formas de planeamiento estratégico y operativo, y de que con el desenlace de la Guerra Fría había llegado a su fin el paradigma de la guerra como un conflicto masivo y predecible. Todo ello contribuyó a subrayar la vigencia de las seis metas que Rumsfeld había trazado para la Transformación⁵⁹⁰:

- i. proteger el territorio estadounidense y su despliegue de intereses en el exterior
- ii. enviar y mantener fuerzas a escenarios distantes
- iii. impedir que potenciales agresores encuentren refugio
- iv. proteger las redes de información estadounidenses
- v. emplear las tecnologías de la información para enlazar los distintos tipos de fuerzas, de manera que puedan combatir en forma conjunta
- vi. mantener sin obstáculos el acceso al espacio exterior y proteger los recursos allí disponibles

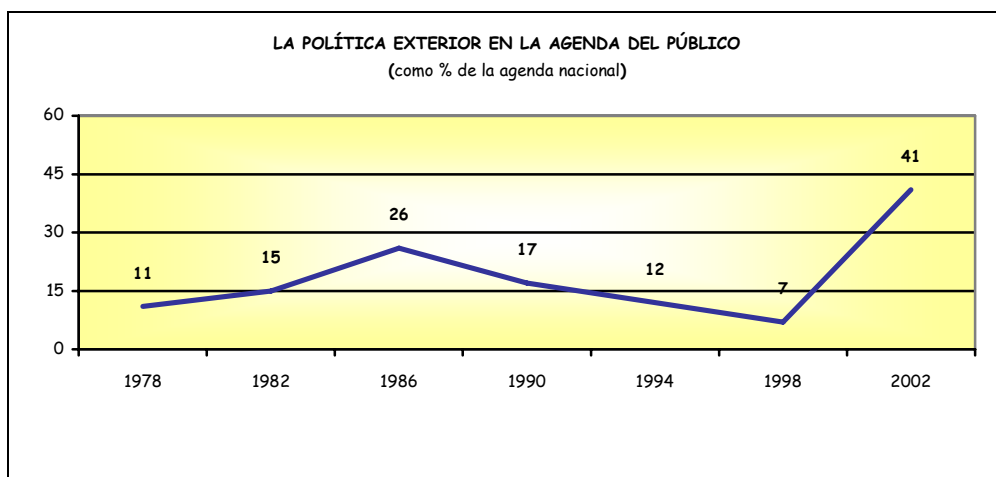
C.2 Percepción de seguridad de la opinión pública

El abrupto debilitamiento de la percepción de seguridad a partir del 11 de Septiembre no dio lugar a un repliegue aislacionista, aunque evidentemente una renovada conciencia de

⁵⁹⁰ RUMSFELD, D., *Op. Cit.*, 2001b, pp. 30

vulnerabilidad impactó en la perspectiva que los estadounidenses tenían del mundo y del liderazgo internacional de su país. El público no sólo se volvió más atento a lo que sucedía al otro lado de las fronteras nacionales sino que, además, reforzó su disposición a actuar para hacer frente a los peligros no tradicionales, a pesar de que los ataques al Pentágono y al World Trade Center demostraban que la superioridad militar no garantizaba que enemigos débiles no pudieran desatar entre los poderosos un pánico paralizante a muy bajo coste. La evolución de los acontecimientos a partir de entonces creó las condiciones para que los norteamericanos volvieran a involucrarse emocionalmente en el debate sobre la seguridad nacional, el clima de opinión necesario para extender el consenso en torno a un paradigma estratégico basado en la preeminencia militar⁵⁹¹.

En efecto, los atentados no erosionaron el **internacionalismo de los norteamericanos**, de hecho las cuestiones incluidas en la agenda exterior ganaron un peso notable en la agenda pública, al pasar del 7% al 41%, entre 1998 y 2002. La proporción alcanzada, la más alta de los últimos treinta años, revertía además la tendencia contractiva que se había iniciado en la segunda mitad de los ochenta y que había llegado a mínimos históricos cuatro años antes.



Fuente: Chicago Council on Global Affairs, 2002

Ahora bien, el referido internacionalismo reorientó su perspectiva hacia la contención y derrota de la amenaza terrorista, lo cual era positivo para la Transformación por al menos tres razones. En primer lugar, por la convicción de que la seguridad nacional se había convertido en el mayor desafío que enfrentaba el país. Un año después de los atentados, esa seguía siendo la percepción dominante entre los estadounidenses, que por primera vez en casi tres décadas se referían a un problema asociado a la agenda exterior

⁵⁹¹ BOUTON, Marshall (ed), *Global Views. American Public Opinion and Foreign Policy*, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 2002 y 2004. Ver también KULL, S., *Americans on the War on Terrorism: A Study of US Public Attitudes*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies/Center on Policy Attitudes, noviembre de 2001; *America's Role in the World After the Iraq War*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies/Center on Policy Attitudes, abril de 2003; *Americans on Global Attitudes Toward the US*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies/Center on Policy Attitudes, septiembre de 2004.

como el reto más importante. Segundo, de los diez mayores desafío señalados por el público, en 2002 cuatro estaban incluidos en la agenda exterior, y de ellos tres estaban asociados a la seguridad: el terrorismo, la defensa nacional y la amenaza de guerra⁵⁹². Y tercero, la lista de los mayores peligros a la seguridad nacional estaba encabezada, como cabe esperar, por el terrorismo internacional (91%), seguido de la proliferación de armas químicas y biológicas (86%), el desarrollo de armas de destrucción masiva en Irak (86%), y la posibilidad de que un país hostil a Washington se dotara de armas nucleares (85%). Aunque tal vez lo más significativo es que el acuerdo público en torno a su potencial de amenaza era el más elevado de los últimos treinta años⁵⁹³.

En estas circunstancias fue mucho más sencillo cazar la oferta política de seguridad con la demanda social de la misma, ya que al haber una mayor convergencia entre la agenda personal, de un lado, y la agenda pública, de otro, se ampliaba el área de impacto de la comunicación política⁵⁹⁴. Las metas de la Transformación eran vistas fácilmente como objetivos de la seguridad nacional, ya que de una forma u otra todas coincidían con temores fuertemente arraigados entre los estadounidenses, o bien, con su expectativa de subsanar las debilidades dejadas al descubierto por los atentados.

METAS DE LA TRANSFORMACIÓN	PRINCIPALES AMENAZAS A LA SEGURIDAD*	PRINCIPALES EXPECTATIVAS
1. protección del territorio nacional	1. terrorismo internacional	1. fortalecer los mecanismos de alerta
2. proyección de poder	2. proliferación de ADM	2. fortalecer la capacidad de reacción
3. desarticulación de santuarios terroristas	3. nuclearización de regímenes hostiles	3. fortalecimiento de la seguridad
4. protección de redes de información	4. conflicto árabe-israelí	
5. interoperatividad	5. fundamentalismo islámico	
6. acceso al espacio exterior	6. emergencia de China como potencia hegemónica mundial	
	7. tensión entre India y Pakistán	

Fuente: elaboración propia, Departamento de Defensa, Chicago Council on Foreign Affairs

* amenazas que concitan un nivel de adhesión pública igual o superior al 50%.

En el nuevo contexto público la perspectiva de un **liderazgo internacional contundente** también ganó adeptos. Aunque más de la mitad de los norteamericanos no manifestaba dudas sobre el liderazgo internacional de su país y una proporción igualmente

⁵⁹² En años anteriores los problemas identificados como el mayor desafío nacional habían sido los siguientes: inflación (1974 y 1978); desempleo (1982); consumo de drogas (1986); déficit fiscal (1990); y delincuencia (1994 y 1998). BOUTON, M., *Op. Cit.*, 2002, Chicago, 2002, 10-11.

⁵⁹³ *Ibid.*, pp. 15-16. Los porcentajes indican el nivel de consenso público respecto a esa amenaza.

⁵⁹⁴ Se llama 'área de impacto de la comunicación política' al lugar teórico en que los individuos integran sus intereses personales (agenda personal) y sus intereses públicos (agenda pública). BOUZA ÁLVAREZ, Fermín, "The Impact Area of Political Communication: Citizenship Faced with Public Discourse", *International Review of Sociology*, vol. 14, n° 2, 2004, pp. 245. Del mismo autor véase también BOUZA ÁLVAREZ, Fermín y RODRÍGUEZ, R., *Examining the Spanish Public Agenda, Personal Agenda and 'Impact Area' Between March 11 to March 14, 2004*. Trabajo presentado en la 55ª conferencia anual de la Asociación Internacional de Comunicación, Nueva York, 26 al 30 de mayo de 2005. Texto disponible en formato electrónico: <http://www.ucm.es/info/socvi/BOUZA/NUEVA1/Textos/050607/espica.pdf> (mayo de 2007)

superior al 50% estimaba que éste se fortalecería en la siguiente década, en 2002 ocho de cada diez creían que un ejercicio más activo del poder hegemónico era al menos deseable. Esta percepción era importante para la reforma, porque aunque sólo un 27% veía en la preeminencia militar la fuente primordial de la hegemonía norteamericana, un 68% de la opinión pública estimaba que el mantenimiento de la superioridad militar era una meta muy importante de la política exterior, lo que explica el cambio de actitud frente al uso de la fuerza y frente al gasto militar.

La Guerra contra el Terrorismo mejoró sensiblemente la disposición de los estadounidenses a usar la fuerza, sobre todo en las siguientes circunstancias:

APOYO PÚBLICO AL USO DE LA FUERZA EN LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO			
SITUACIÓN	2002	1998	Variación
Envío de tropas estadounidenses para destruir un campo terrorista	92	ND	ND
Ataque aéreo contra campos de entrenamiento y otras infraestructuras terroristas	87	74	+ 13
Ataque terrestre para contra campos terroristas y otras infraestructuras	84	57	+ 17
Derrocamiento de regimenes hostiles que apoyan a grupos terroristas que constituyen una amenaza para los intereses estadounidenses	73	ND	ND
Asesinato de líderes terroristas	66	54	+ 12
TOTAL	80	62	+18

Fuente: Chicago Council on Foreign Relations, 2002

Así mismo, un cambio digno de ser destacado tiene que ver con la actitud frente al envío y despliegue de tropas. El consenso respecto a la participación de efectivos nacionales en misiones humanitarias y de pacificación si bien era significativo estaba por debajo del que concitaba la contención y derrota de la amenaza terrorista: 78% y 67%, respectivamente frente al 86%⁵⁹⁵.

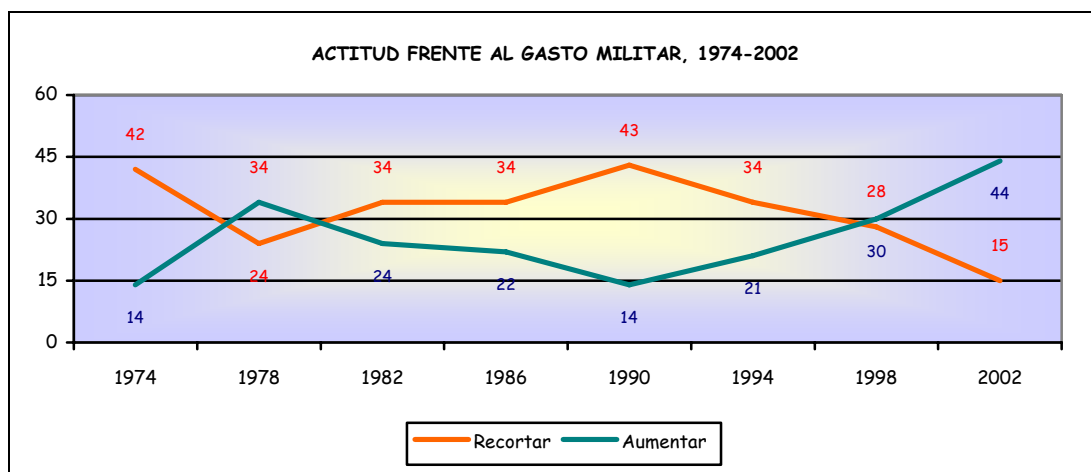
En cuanto a la **suficiencia del gasto militar**, en 2002 casi la mitad de los estadounidenses consideraba necesario incrementar los fondos para la defensa nacional, la proporción más alta en treinta años⁵⁹⁶. El porcentaje de ciudadanos partidarios de mantener ese gasto en los niveles vigentes se había mantenido estable, pero el de aquéllos que esperaban una reducción había caído hasta el 15%.

En 2002, los estadounidenses estaban más dispuestos que en cualquier momento de las últimas tres décadas a aumentar el **gasto en defensa, inteligencia y seguridad interior**. En cuatro años, la proporción de partidarios de incrementar esos fondos subió del

⁵⁹⁵ Para un repaso de la disposición de los estadounidenses a emplear la fuerza como instrumento de política exterior a partir de la retirada de Vietnam, ver EICHENBERG, R., *Op. Cit.*, 2005.

⁵⁹⁶ BOUTON, M., *Op. Cit.*, 2002, pp. 6, 13 y 14. Ver también, KULL, S., *Americans on Defense Spending and the War on Terrorism*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies/Center on Policy Attitudes, agosto de 2002.

30% al 44%, en el caso del presupuesto para el Pentágono, y del 27% al 66%, en el caso de los fondos para inteligencia. La categoría de seguridad interior no se había incluido en sondeos de opinión previos, y se estrenó con un 65% de estadounidenses a favor de reforzar esa partida de gasto⁵⁹⁷. Aunque estos dos fondos no estaban incluidos en el presupuesto gestionado por el Pentágono favorecían igualmente el horizonte de la Transformación, sobre todo en lo que respecta a la industria de defensa, debido a las nuevas características de la demanda de seguridad.



Fuente: Chicago Council on Foreign Relations, 2002

6.2 LA INDUSTRIA DE DEFENSA ANTE LA TRANSFORMACIÓN

A partir del ejercicio fiscal 2003, el presupuesto de defensa empezó a reflejar los requerimientos materiales derivados de las seis metas de la reforma militar. Aquel año el presupuesto a disposición del Pentágono quedó establecido en 360.000 millones de dólares, un 8% más que el año anterior, considerados los efectos de la inflación. Ya en 2002, los fondos para el Departamento de Defensa habían registrado una variación real del 9% respecto a 2001. Hay que recordar, asimismo, que el presupuesto de Defensa venía experimentando una evolución al alza en términos reales desde 1999.⁵⁹⁸

⁵⁹⁷ BOUTON, M., *Op. Cit.*, 2002, pp. 13-14

⁵⁹⁸ En definitiva, y teniendo en cuenta los efectos de la inflación (dólares del ejercicio fiscal 2002), el presupuesto de 2003 era un 32% superior al de 1998, ejercicio en el que esos fondos llegaron a mínimos históricos.

VARIACIÓN REAL DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*	2007*
Presupuesto de Defensa	-3%	0,1%	4,8%	0,4%	8,8%	8,2%	1,9%	2,7%	1,1%	0,7%
Presupuesto Adquisiciones	0,4%	0,5%	4,4%	4,5%	5,3%	3,8%	6,5%	5,0%	4,6%	7,4%
Presupuesto de I+D	0%	-1%	-1,1%	5,5%	8,9%	11,6%	5,2%	4,6%	-0,3%	-3,7%

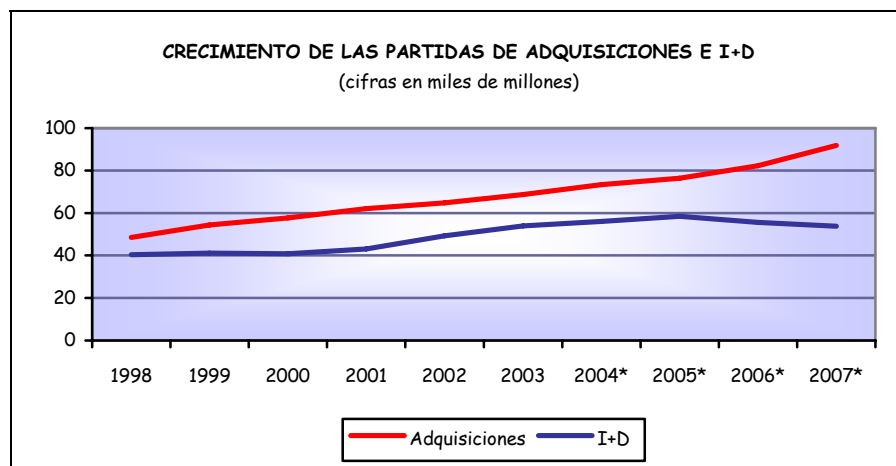
Fuente: National Defense Budget Estimates for FY 2004. * previsión de crecimiento

Por lo que se refiere a las partidas que afectaban más directamente a la industria de defensa se esperaba que Adquisiciones e Investigación y Desarrollo tuvieran los mayores incrementos, junto con los fondos destinados a construcción o mantenimiento de infraestructuras, actividades que en muchos casos había sido externalizadas:

	previsión de crecimiento en 2003 para el periodo 2000-2008
Presupuesto de Defensa	66%
- operaciones y mantenimiento	28%
- personal	59%
- adquisiciones	104%
- investigación y desarrollo	79%
- construcción de infraestructuras	125%

Fuente: Departamento de Defensa, 2003

A lo largo del periodo 1998-2003, los fondos para compra de equipos así como los destinados a financiar las actividades de I+D asociado a la defensa muestran una curva ascendente que se mantiene en los años sucesivos, aunque la previsión a partir de 2005 era que éstos últimos se contrajeran ligeramente, aunque por la entrada en fase de producción de nuevos sistemas.



Fuente: elaboración propia, Departamento de Defensa; * previsión de crecimiento

De acuerdo con los planes de gasto del Departamento de Defensa, el incremento de fondos se llevaría a cabo en los términos que se detallan en la tabla adjunta:

METAS DE LA REFORMA MILITAR	VARIACIÓN PRESUPUESTARIA 2003-2007
Programas para la defensa del territorio nacional y bases en el exterior	47%
Programas para impedir que los enemigos encuentren refugio	157%
Programas que garanticen la proyección del poder militar estadounidense	21%
Programas que garanticen la interoperatividad de los sistemas C4ISR	125%
Programas de ataque a las redes de información del enemigo y defensa de las propias	28%
Programas de refuerzo de los recursos estadounidenses en el espacio	145%
TOTAL	87%

Fuente: elaboración propia y Departamento de Defensa

6.2.1 'Hoja de Ruta' para la industria de defensa

La llegada de Donald Rumsfeld al Pentágono y la puesta en marcha de la Transformación van a coincidir con un cambio de actitud en el estamento civil de la agencia en lo que se refiere a su relación con la base industrial militar. El establecimiento de unas pautas operativas para garantizar que la oferta de sistemas de armas se ajustara con total compatibilidad a las necesidades materiales y técnicas de la reforma sugiere que en el Departamento de Defensa existía la voluntad de restablecerse como regulador del mercado, recuperando la iniciativa en el mecanismo de autoridad que conducía la relación entre el sector público y los proveedores del sector privado, y que en los noventa se había erosionado, entre otras cosas, como consecuencia del deseo del Gobierno de fortalecer su faceta de demandante. Cuando la Subsecretaría de Política Industrial presentó ante la comunidad de seguridad nacional su 'hoja de ruta' para la Transformación, se atribuyó el éxito táctico de la operación *Libertad Duradera* a una base industrial que había sabido responder con rapidez a los nuevos requerimientos estratégico-militares; que había logrado superar el 'dividendo de la paz', a través de la reestructuración; y que había asimilado las nociones inherentes al cambio tecnológico⁵⁹⁹. Pero al mismo tiempo había conciencia de que los cambios políticos, estratégicos y corporativos que se habían producido en la década anterior habían dado paso a una base industrial militar con más poder de mercado del que es habitual en ese tipo de estructura, todo lo cual había generado una serie de disfunciones.

Es evidente que la Transformación iba a tener efectos positivos sobre la industria de defensa, tanto por las expectativas de un aumento de fondos como por las de creación de una nuevo tipo de demanda. Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta que el motor de la reforma estaba en el interés nacional, concretamente, en el modelo de seguridad de la Administración Bush, según el cual la primacía estadounidense se sustentaba en la

⁵⁹⁹ PATRICK, Suzanne, *Transforming the Defense Industrial Base: A Roadmap*, Subsecretaría de Defensa (Política Industrial), Departamento de Defensa, Washington DC, 2003, pp. 6.

superioridad tecnológica y organizativa de sus estructuras y capacidades militares. Desde esa perspectiva, en el Pentágono no sólo estaban atentos a las repercusiones que el proceso transformador tendría sobre la industria de defensa. Había otras muchas cuestiones sobre las que reflexionar y consolidar pautas de planeamiento, por ejemplo, si sería necesario un proceso de transformación paralelo en la base industrial de la defensa; qué tipo de apoyo darían los fabricantes a la Transformación; de qué forma los estamentos civil y militar del Departamento de Defensa podrían conseguir la adhesión de la industria de defensa a la reforma; en qué medida la relación entre el Gobierno y los proveedores militares condicionaría los objetivos y plazos de la Transformación; cuál era el marco de relación más idóneo para poner en marcha un proceso de cambio basado en la aplicación de nuevas tecnologías; y por último, desde el punto de vista de la innovación, qué contratistas –los proveedores militares o los fabricantes no tradicionales- harían el mayor esfuerzo inversor y las aportaciones cualitativas más importantes⁶⁰⁰.

Una de las cuestiones que generaba mayor ansiedad al interior de la agencia tenía que ver precisamente con la constitución de una nueva base industrial militar. Los defensores más tenaces de la Transformación basada en la Revolución en los Asuntos Militares apostaban por un tejido productivo completamente renovado, ya que la guerra basada en la interconexión de redes obligaba a incorporar a los equipos y plataformas militares tecnologías concebidas en el ámbito comercial⁶⁰¹. Los pequeños proveedores especializados en aplicaciones informáticas, microelectrónica, electro-óptica, biotecnología, redes de transmisión de datos, por citar algunos, (*small non-traditional companies*) desbancarían a los fabricantes tradicionales cuyo fuerte estaba en la construcción de plataformas⁶⁰².

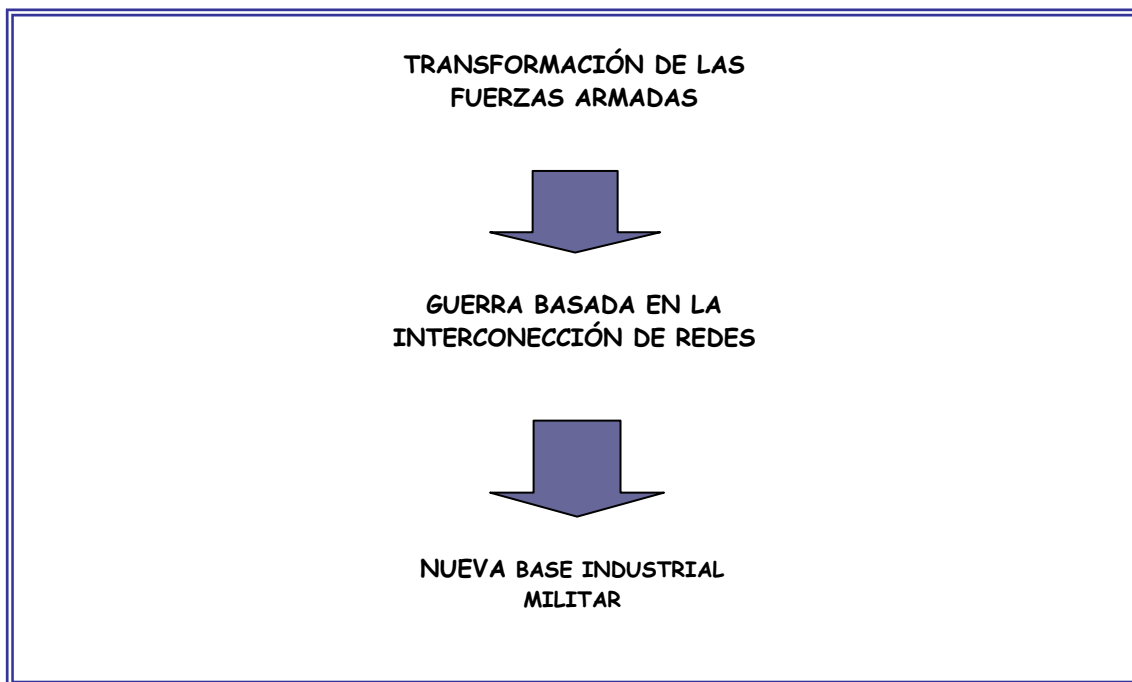
Otros sectores, en cambio, argumentaban que los fabricantes militares tradicionales continuarían dominando el mercado de sistemas de armas, aunque su liderazgo dependería de la disposición para adaptar su oferta. Ciertamente es que la desaparición de la amenaza soviética había puesto en una situación muy comprometida a los sistemas de maniobra terrestre, los aviones de superioridad aérea y las fuerzas navales cuya misión principal era

⁶⁰⁰ DOMBROWSKI, Peter, GHOLZ, Eugene y ROSS, Andrew, *The Military Transformation and the Defense Industry after Next. The Defense Industrial Implications of the Network-Centric Warfare*, Newport (RI), Naval War College, 2002; DOMBROWSKI, Peter y GHOLZ, Eugene, *Buying Military Transformation: Technological Innovation and the Defense Industry*, Nueva York, Columbia University Press, 2006; LAIRD, Robin, "Transformation and the Defense Industrial Base: A New Model", *Defense Horizons*, n° 26, Center for Technology and National Security Policy, Washington DC, National Defense University, mayo de 2003; y PATRICK, Suzanne, *Strengthening the Technological and Industrial Base for a Transformed National Security Environment*, Defense Industrial Initiative Group, Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos, Washington DC, 2004.

⁶⁰¹ La guerra centrada en la interconexión de redes (*network-centric warfare*) suponía aumentar la dispersión de las unidades y mantener la potencia de fuego en el campo de batalla con un menor apoyo logístico. Habría que disponer de redes que suministraran la información necesaria para dominar y neutralizar al enemigo, en las que se integraran sistemas de inteligencia para un conocimiento más preciso del teatro de operaciones en tiempo real y con gran precisión; sistemas de posicionamiento, guiado, navegación y control de vehículos; redes digitalizadas de comunicación de gran extensión capaces de transmitir un gran flujo de información en tiempo real a todos los niveles de organización; y sistemas informatizados de mando y control.

⁶⁰² ARVELUND, Erin, "Starship Troopers: New Weaponry Will Shake Up the Defense Industry— and Investors," *Barron's*, 12 de febrero de 2001; LITTLE, Robert, "Bush Makes Defense Firms Nervous", *Baltimore Sun*, 21 de enero de 2001; MURADIAN, Vago, "Questions, but No Answers: Industry Chiefs See Future Rife with Uncertainty," *Defense News*, 29 de julio a 4 de agosto de 2002; y Gopal RATNAM y Jason SHERMAN, "High-Stakes Gamble," *Defense News*, 28 de mayo a 3 de junio de 2001.

mantener la superioridad en alta mar⁶⁰³, pero entre los fabricantes militares había conciencia de que las plataformas - posiblemente más pequeñas y ligeras, con capacidad de autonomía, fácilmente sincronizables, menos sofisticadas y costosas- seguirían teniendo relevancia. Por otra parte, se habría un mercado nuevo, el de la integración de esas plataformas y los componentes o subsistemas aportados por ellos mismos o por las compañías de base tecnológica; lo importante era que las partes de un sistema dado se diseñaran para optimizar su relación con la red, traspasando algunas funciones a otros componentes a la vez que mantenían autonomía de sincronización y capacidad de operar de forma coordinada y descentralizada. Asimismo, la creación y eventualmente la administración de un sistema completo no sólo incluía la maquinaria y los programas, también todos los elementos necesarios durante el ciclo de vida útil. Si, en efecto, los contratistas tradicionales lograban adaptar su oferta, continuarían teniendo una posición de privilegio en el mercado de sistemas de armas, en el que por lo demás estaban mejor preparados para desenvolverse en su relación con el demandante y con otros proveedores⁶⁰⁴.



Fuente: adaptado de Gholz et al, 2003

Sea como fuere todos coincidían en que los cambios corporativos que estaban teniendo lugar debían realizarse conforme a las expectativas de quien, en definitiva, aportaba los fondos para garantizar la superioridad tecnológica y organizativa de las estructuras militares estadounidenses: el Gobierno. En ese sentido la *Hoja de Ruta* tenía unas metas y unos destinatarios muy concretos. Respecto a los objetivos, éstos eran (a) ofrecer una serie de orientaciones estratégicas a los grandes contratistas en función de las metas de la reforma; y (b) facilitar la entrada de pequeñas y medianas empresas de base

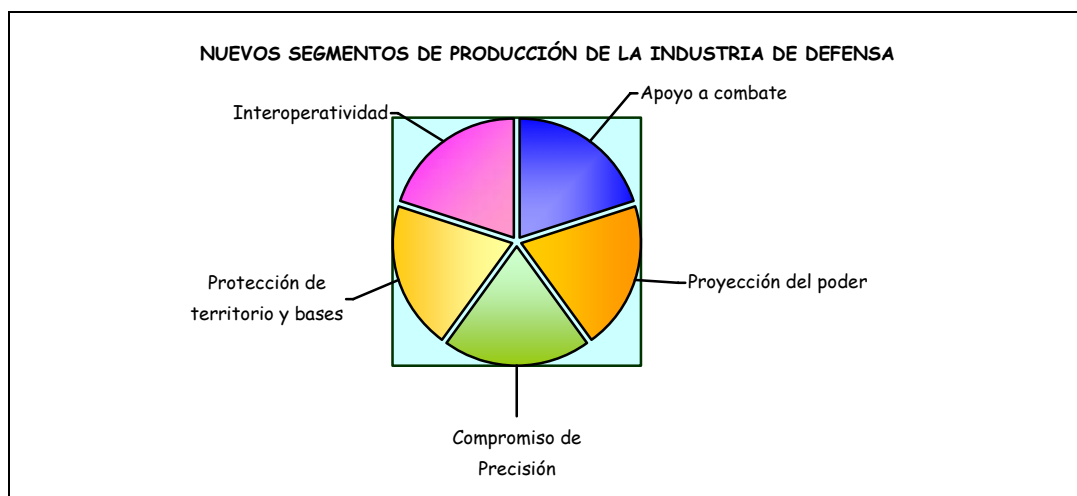
⁶⁰³ MARTÍ SEMPERE, Carlos, *Tecnología de la defensa. Análisis de la situación española*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 189

⁶⁰⁴ DOMBROWSKI, Peter, GHOLZ, Eugene y ROSS, Andrew, *Op. Cit.*, 2002.

tecnológica al mercado militar⁶⁰⁵. Los destinatarios eran los fabricantes tradicionales, los proveedores de alta tecnología con poca o ninguna experiencia en el mercado de sistemas de armas y, por último, la propia burocracia del Pentágono.

A) Orientación de la base productiva

Para garantizar que los cambios corporativos y la composición de la oferta fueran realmente funcionales para la reforma había que orientar la base productiva de la industria de defensa hacia las seis metas de la Transformación. Para ello, se establecieron **cinco áreas funcionales de producción**: (1) apoyo en combate; (2) proyección del poder militar; (3) compromiso de precisión; (4) protección del territorio nacional e intereses extraterritoriales; y (5) control del espacio exterior⁶⁰⁶. Esta forma de segmentar la producción era, por supuesto, compatible con el enfoque basado en capacidades, y además tenía la ventaja de vincular el planteamiento geoestratégico general con la base industrial que proporcionaba las capacidades para el ejercicio del liderazgo hegemónico⁶⁰⁷. En las nuevas circunstancias, el Departamento de Defensa tendría que modificar su perspectiva de los contratistas y establecer sus mecanismos de evaluación, control de calidad y asignación de recursos viendo en ellos a productores de capacidades en lugar de considerarles productores de sistemas y componentes⁶⁰⁸.



Fuente: Departamento de Defensa, 2003

En segundo lugar, habría que adaptar el sistema de adquisiciones a esos cinco ámbitos funcionales, desde la selección de los fabricantes a la asignación definitiva de recursos para la compra de equipos, servicios e investigación y desarrollo. En octubre de 2001, el vicesecretario de defensa había anunciado su intención de reformar la Directiva del

⁶⁰⁵ PATRICK, S., *Op. Cit.*, 2003.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, pp. 2-6.

⁶⁰⁷ PATRICK, Suzanne, *Strengthening the Technological and Industrial Base for a Transformed National Security Environment*, Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos, Washington DC, 2004, pp. 4.

⁶⁰⁸ PATRICK, S., *Op. Cit.*, 2003, pp. 22.

Departamento de Defensa 5000.1 (*DoD Directive 5000.1, The Defense Acquisition System*)⁶⁰⁹, argumentando que los cambios precedentes no habían conseguido incentivar la eficiencia, flexibilidad, creatividad e innovación de la base industrial militar⁶¹⁰. Dos años después, la estrategia de adquisición evolutiva, vigente en la Fuerza Aérea desde el año 2000, se convirtió en la política de compra de la agencia y se extendió a todas las ramas militares.

La **adquisición evolutiva** (*evolutionary acquisition*), una estrategia que permitía el despliegue de equipos o plataformas con capacidades limitadas mientras continuaba la investigación para la mejora de las mismas, implicaba reforzar la propensión innovadora de las compañías -especialmente la innovación incremental- ya que el propósito era dar respuesta, en el menor tiempo posible, a las necesidades de las fuerzas armadas poniendo a su alcance todos los recursos que permitía la tecnología disponible. Requería, asimismo, una estrecha colaboración entre el cliente, los proveedores y los usuarios finales en todas las etapas del proceso de adquisiciones: los proveedores deberían participar más activamente en la fase de despliegue de los equipos y los usuarios, en las fases de diseño, desarrollo y evaluación. Esta colaboración podía adoptar dos formas:

- desarrollo en espiral: permite el despliegue de capacidades sin conocer todas las necesidades y desafíos que enfrenta el usuario. A medida que estos requerimientos surgen, el fabricante introduce mejoras sucesivas en los productos y procesos existentes
- desarrollo incremental: permite identificar una capacidad deseada así como las necesidades del usuario. Sus requerimientos se atienden en un plazo de tiempo determinado, mediante la introducción de mejoras en función de la tecnología disponible.

Por último, se creó una serie de **órganos asesores** que debían ayudar a tender puentes entre el sector público y los proveedores del sector privado. Para prestar asistencia en la configuración de la demanda y fomentar la colaboración entre usuarios y fabricantes, de modo que éstos últimos quedaran mejor situados al momento de introducir cambios y mejoras en su oferta, se establecieron cinco consejos de la Transformación, uno por cada ámbito funcional de producción. De igual modo se decidió ampliar el mandato del Consejo Comercial de Defensa (*Defense Business Board*), un órgano consultivo de reciente creación

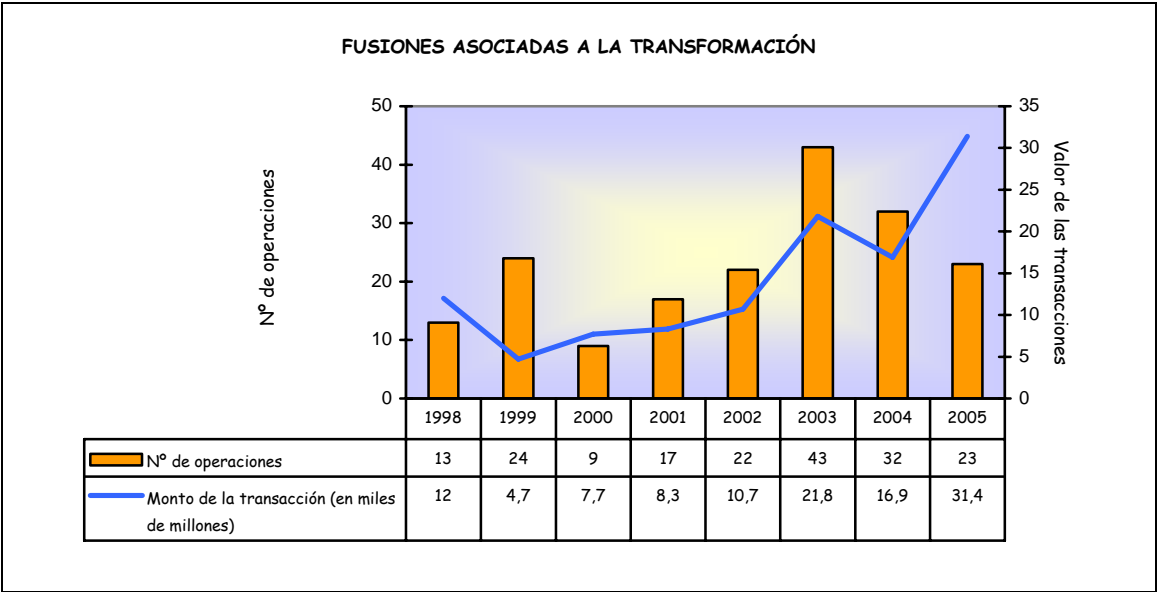
⁶⁰⁹ Además del Reglamento sobre Adquisiciones Federales, el sistema de compras y contrataciones del Pentágono está regulado por la Directiva del Departamento de Defensa 5000.1. Esta norma, promulgada en julio de 1971, ha sido reformada en doce ocasiones, incluyendo la reforma anunciada por Paul Wolfowitz. La reforma de 1996 (DoDD 5000.1, March 15, 1996) tenía como objetivo la contención de los costes de producción, mientras que la reforma de 2000 (DoDD 5000.1, October 23, 2000) sin excluir esa meta ponía énfasis en la eficacia de los equipos y en la rapidez del despliegue.

⁶¹⁰ HANKS, Christopher et al., *Reexamining Military Acquisition Reform: Are We There Yet?*, Santa Monica, Rand Corporation, 2005. Véanse los dos primeros capítulos.

que debía relevar a las autoridades del Pentágono en su condición de demandantes. El secretario de Defensa era quien designaba a sus veinte miembros, los cuales procedían del ámbito comercial, académico y militar, y tenían que reunirse al menos cuatro veces al año.

B) Incorporación de nuevos proveedores de alta tecnología

La Transformación iba a requerir el establecimiento de alianzas entre los fabricantes militares y las compañías especializadas en alta tecnología para satisfacer los requerimientos de la nueva demanda de seguridad y reforzar la propensión innovadora de la base industrial de la defensa. Esta vinculación se podía concretar a través de sociedades de riesgo compartido, acuerdos de subcontratación y, por supuesto, mediante adquisiciones y absorciones. La necesidad de crear economías de escala o de ampliar la cuota de mercado dejó ser la principal motivación de la mayoría de los movimientos corporativos que tuvieron lugar a partir de 1999. En el contexto que nos ocupa, se impuso el deseo de los grandes fabricantes de reforzar los puntos débiles de su oferta, especialmente lo relacionado con redes de datos y conmutación; sistemas de protección de información; diseño, producción, evaluación y simulación asistida por ordenador; procesamiento de señales; sistemas de transmisión; y otras aplicaciones informáticas imprescindibles para la constitución de redes y, en último término, para organizar las fuerzas estadounidenses como un sistema de sistema.



Fuente: elaboración propia, Departamento de Defensa y SIPRI

Aunque las operaciones de adquisición crecían en volumen de transacción y se habían recuperado del estancamiento experimentado en los años 2000 y 2001, a principios de 2003 el Pentágono reconoció que la base industrial militar no estaba preparada para

satisfacer la demanda de sistemas que garantizaran el dominio de la información, el acceso y control del campo de batalla, compatibles con las operaciones basadas en efectos⁶¹¹, muy distribuidos y altamente interconectados. Esa impresión fue confirmada por los propios fabricantes⁶¹². El *Informe Anual sobre Capacidades Industriales de la Defensa* constató igualmente que, en términos de innovación, la aportación de las pequeñas compañías no tradicionales era superior a la de los contratistas tradicionales, sobre todo en lo referido a innovación radical, y que en general estas sociedades estaban dispuestas a hacer un mayor esfuerzo cuantitativo y cualitativo⁶¹³.

La previsión de la Subsecretaría de Política Industrial era que en un futuro no muy lejano un tercio de las tecnologías con aplicación militar procedieran de estas empresas⁶¹⁴, pero la realidad era que los cambios presupuestarios y la perspectiva de expansión de la demanda de seguridad no habían ejercido un efecto de atracción sobre las compañías de alta tecnología. Aquellas sociedades que ya tenían algún tipo de vinculación con el Departamento de Defensa nunca se mostraron animadas a arrebatar el lugar de privilegio a los fabricantes militares tradicionales, y preferían los acuerdos de colaboración o para explotar licencias o bien vender los componentes, materiales y técnicas directamente a los fabricantes de plataformas y sistemas integrados⁶¹⁵.

El problema no era el establecimiento de una relación contractual con el sector público, que en muchos casos ya existía. La reticencia estaba motivada por otras circunstancias, la mayoría inherentes a la naturaleza del mercado militar y a las características del sistema de adquisiciones de la defensa. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- a. la desconfianza a participar en un mercado cuyos estándares de eficiencia y rendimiento no eran los habituales en una estructura abierta desde el punto de vista de la oferta y la demanda.

⁶¹¹ Sobre esta noción véase, HUNERWADEL, J., "The Effect-Based Approach to Operations: Questions and Answers" *Air & Space Power Journal*, vol. 20, nº 1, primavera de 2006. De las muchas definiciones ofrecidas, el autor destaca por su sencillez la que se usa en la *Doctrina Básica de la Fuerza Aérea 2003*: operaciones que son planificadas, ejecutadas, evaluadas y adaptadas para influir o cambiar sistemas o capacidades, a fin de lograr los resultados deseados.

⁶¹² RUMSFELD, D., *Annual Industrial Capabilities Report to the Congress*, Departamento de Defensa, Washington DC, febrero de 2003; y ERWIN, Sandra, "Military Transformation Requires New Suppliers", *National Defense*, marzo de 2003. Ver también MALLIK, Amitav, *Technology and Security in the 21st Century: A Demand-side Perspective*, SIPRI, Research Report nº 20, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2004; MARTEL, William (ed), *The Technological Arsenal: Emerging Defense Capabilities*, Washington, DC, Smithsonian Institution Press, 2001.

⁶¹³ RUMSFELD, D., *Op. Cit.*, 2003, pp. 28.

⁶¹⁴ *Ibid.*, pp. 30.

⁶¹⁵ Por ejemplo, Microsoft proporciona los *softwares* para los destructores *Zumwalt*, plataformas integradas por General Dynamics, Northrop Grumman. En ningún momento, Microsoft se ha mostrado interesada en desarrollar programas para una aplicación exclusivamente militar, o dedicar infraestructura y personal a ese mercado, cuestión que es perfectamente comprensible ya que la rentabilidad obtenida de sus clientes comerciales supera ampliamente los beneficios que saca de su participación como proveedor informático del *Zumbalt*. DOMBROWSKI, Peter, GHOLZ, Eugene y ROSS, Andrew, *Op. Cit.*, 2002, pp. 27.

b. la falta de costumbre a la relación de mutualismo que existía entre el Pentágono, los jefes de los servicios armados y los contratistas tradicionales. La relación cliente-proveedor era esencial para que todos los fabricantes adaptaran su oferta a los requerimientos de la transformación y, en este sentido, el principal obstáculo era que algunos mandos militares –de los que en último término depende la configuración de la demanda de seguridad- no apoyaban la incorporación de fabricantes comerciales al mercado de sistemas de armas, ya que cuestionaban sus estándares de calidad y no creían que la innovación llevada a cabo por estas sociedades fuera a casar con los requerimientos de sus servicios. El nivel de renuencia variaba: era superior en la Marina y menor en el Ejército de Tierra y la Fuerza Aérea⁶¹⁶.

c. la reserva en la gestión de la información, una práctica bastante inusual en las compañías de base tecnológica.

d. la rigidez del sistema de adquisiciones y la longitud de los ciclos de producción y distribución.

e. por último, el hecho de que tras la reestructuración el mercado militar se hubiera convertido en un territorio de gigantes a los que resultaba más fácil controlar los costes de producción, obtener contratos y conseguir financiación⁶¹⁷. En efecto, desde el final de la Guerra Fría, y a pesar del 'dividendo de la paz', la participación de mercado de los principales contratistas militares había superado los registros que exhibía a mediados de los ochenta y su volumen de negocios con la agencia se había duplicado.

FACTURACIÓN Y CUOTA DE MERCADO DE LOS CINCO MAYORES CONTRATISTAS MILITARES
(cifras de facturación en miles de millones de dólares)

	1985		1990		1995		2000		2004	
	Facturación	Cuota de Mercado	Facturación	Cuota de Mercado	Facturación	Cuota de Mercado	Facturación	Cuota de Mercado	Facturación	Cuota de Mercado
LM	7,4	4,9%	4,3	3,3%	11,6	9,8%	15,1	11,3%	20,7	9%
B	7,9	5,3%	2,8	2,1%	2	1,7%	12	9%	17,1	7,4%
NG	1,7	1,1%	0,9	0,7%	3,2	2,7%	3,1	2,3%	11,9	5,2%
GD	10,8	7,2%	7,7	6,0%	1,9	1,6%	4,2	3,1%	9,6	4,2%
R	4,4	2,9%	5,0	3,8%	3,2	2,7%	6,3	4,7%	8,5	3,7%
Total	32,2	21,4%	20,7	15,9%	21,9	18,5%	38,3	28,8%	67,8	29,5%

Fuente: elaboración propia; Departamento de Defensa

⁶¹⁶ Sobre esta actitud en la Marina, ver DOMBROWSKI, Peter, GHOLZ, Eugene y ROSS, Andrew, *Op. Cit.*, 2002. Y en el Ejército de Tierra, CAMM, Frank y GREENFIELD, Victoria, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?: Assessing the Comparative Risk in Sourcing Decisions*, Santa Monica, Rand Corporation, 2005. Ver también SCHMIDT, Conrad, *Friend or Foe? Bureaucratic Behavior and Acquisition Reform in the US Army*, Santa Monica, Rand Corporation, 1998; *Changing Bureaucratic Behavior: Acquisition Reform in the United States Army*, Santa Monica, Rand Corporation, 2000.

⁶¹⁷ PATRICK, S., *Op. Cit.*, 2003, pp. 22.

El prototipo de fabricante de alta tecnología que interesaba incorporar al universo de contratistas del Departamento de Defensa tenía las siguientes características: era una sociedad de reciente creación, que se había constituido en los primeros años noventa muchas veces por trabajadores altamente cualificados que se habían visto afectados por el desempleo asociado al ‘dividendo la paz’ y la reestructuración. Estaba ubicada en California o Massachussets, dos de los ámbitos geográficos más significativos para la base industrial de la defensa. A diferencia de los grandes fabricantes de sistemas militares, que podían llegar a tener decenas de miles de empleados y un volumen de negocios de miles de millones de dólares, estas compañías tenían un promedio de 621 trabajadores y facturaban unos 160 millones al año. Por último, su participación en el mercado militar variaba del 0% al 100%. En las tablas adjuntas están recogidos algunos de estos contratistas agrupados por segmento de producción.

Compañía	Facturación anual		Ubicación	Tecnología disponible
	Total (millones de dólares)	Defensa (como % del total)		
APOYO AL COMBATE				
iRobots	nd	nd	Somerville, MA	Robots inteligentes
Nomadics	7	80%	Stillwater, OK	Sensores avanzados
Oakley	477	nd	Foothill Ranch, CA	Componentes ópticos
Sarcon Microsystems	0	0	Knoxville, TN	Sensores infrarrojos
PROYECCIÓN DE LA FUERZA				
Aerovironment	50	50%	Monrovia, CA	Sistemas energéticos
Amptek	7	5%	Bedford, MA	Aviones no tripulados
i2 Technologies	986	15%	Dallas, TX	Sistemas de control y seguimiento en tierra para operaciones en el espacio
COMPROMISO DE PRECISIÓN				
C-CAT	2	50%	Fort Worth, TX	Programas informáticos logísticos
Foam Matrix	4	100%	Inglewood, CA	Componentes de carbono
Estructuras de red				
PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y FUERZAS DESPLEGADAS				
Coherent	19,2	52%	Lafayette, CO	Tecnología laser
Technologies	45	10%	Alexandria, VA	Redes de seguridad
Riptech	283	10%	Bedford, MA	Redes de seguridad
RSA Security	7,5	50%	Las Vegas, NV	Programas para detección y prevención de fraude
SRD	1. 160	nd	Cuppertino, CA	Redes de seguridad
Symantec Corp	30,5	10%	Littleton, MA	Tecnologías biométricas
Visage Technologies				
INTEROPERATIVIDAD				
Actuality Systems	1	65%	Burlington, MA	Tecnologías para visión 3D
Air Fiber	nd	nd	San Diego, CA	Equipos inalámbricos
Delta Information	7	40%	Horsham, PA	Equipos de comunicación
Syst.	2	0%	Chatworth, CA	Tecnologías de sensores
Sabeus Photonics	361	95%	Fairfax, VA	Tecnologías de información
SRA International	2	65%	Bingen, WA	Aviones no tripulados
The Insitu Group	nd	50%	Cambridge, MA	Software para radio
Vanu	1	67%	Redwood Shores, CA	Programas informáticos colaborativos
Zaplet				(groupware)

Fuente: Departamento de Defensa, 2003

Teniendo en cuenta las sugerencias de las propias compañías, el Pentágono tendría que crear más oportunidades para innovar y ampliar el margen de riesgo de la actividad innovadora que el cliente y los usuarios estaban dispuestos a asumir; buscar fórmulas para compatibilizar los derechos de propiedad intelectual con los derechos de uso de los equipos por parte de los servicios armados; flexibilizar la legislación sobre exportación de sistemas de armas así como su aplicación a las tecnológicas; establecer mecanismos de colaboración con otras agencias públicas orientadas al ámbito civil, que ya tenían experiencia como clientes de estas firmas, por ejemplo, el Departamento de Energía, la NASA, la Fundación Nacional para las Ciencias (NSF) o el Instituto Nacional de Salud (NIH). Pero, sobre todo, habría que estimular una relación más fluida del Departamento de Defensa con los contratistas secundarios y terciarios, y de los contratistas primarios con las empresas innovadoras para fomentar un marco de relación más eficaz entre el estamento militar y los nuevos proveedores a lo largo de todo el ciclo de vida de los sistemas, subsistemas y componentes. Es decir, el Pentágono y los fabricantes tradicionales tendrían que facilitar la entrada de las tecnológicas al mercado de sistemas de armas, y convertirse en el principal intermediario entre éstas y los servicios armados, ya que la forma de gestionar la relación entre cliente, proveedores y usuarios condicionaba el futuro de la base industrial militar y el éxito de la transformación⁶¹⁸.

**RECOMENDACIONES DE LOS FABRICANTES NO TRADICIONALES
PARA ESTIMULAR SU PRESENCIA EN EL MERCADO DE SISTEMAS DE ARMAS**

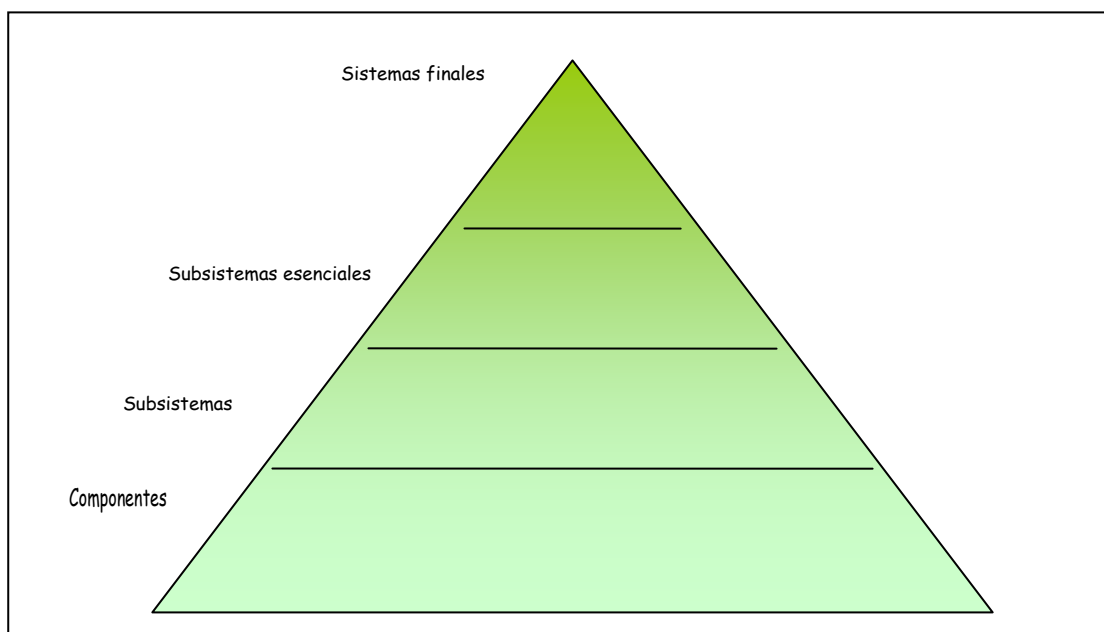
ÁMBITO DE ACCIÓN	RECOMENDACIONES
Configuración del mercado	<ul style="list-style-type: none"> - mejorar la cantidad y calidad de la comunicación entre proveedores y usuarios - facilitar el acceso de las compañías innovadoras a los altos mandos militares
Asignación de recursos para I+D y concepto de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - implicar a los usuarios finales en los procesos de investigación - ampliar el margen de riesgo innovador
Negociación de contratos	<ul style="list-style-type: none"> - financiar los requerimientos de innovación en todo el ciclo de vida útil de un - fomentar una relación más directa del Departamento de Defensa con los contratistas secundarios y terciarios - simplificar los mecanismos de contratación de la I+D para no ralentizar los ciclos de estas actividades - desincentivar la creación de paquetes de productos/servicios por parte de los grandes fabricantes
Desarrollo de productos	<ul style="list-style-type: none"> - fomentar una relación más estrecha entre usuarios y proveedores en ambas etapas
Evaluación de productos	<ul style="list-style-type: none"> - estandarizar los requerimientos tecnológicos
Distribución de productos	<ul style="list-style-type: none"> - fomentar una relación más directa del Departamento de Defensa con los contratistas secundarios y terciarios - estimular la colaboración entre contratistas primarios y empresas innovadoras
Apoyo continuado durante el ciclo de vida	<ul style="list-style-type: none"> - establecer fórmulas que permitan a las compañías innovadoras encargarse del mantenimiento de los componentes o subsistemas que ellas mismas fabrican
Gestión de contratos	<ul style="list-style-type: none"> - promover la colaboración interagencias
Propiedad intelectual	<ul style="list-style-type: none"> - buscar fórmulas para compatibilizar los derechos de propiedad intelectual con los derechos de uso de los equipos por parte de los servicios armados
Ventas al exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar las normas que reglan la exportación de sistemas de armas y componentes sistémicos, así como su aplicación a los proveedores de alta tecnología

Fuente: Departamento de Defensa, 2003

⁶¹⁸ A lo largo de 2002, el Departamento de Defensa se dirigió directamente a estas compañías para saber cuál era la forma más eficaz de estimular su presencia en el mercado de sistemas de armas. La metodología y las conclusiones del sondeo están disponibles en "Study Methodology and Findings, Case Studies of Selected Emerging Defense Suppliers, and Summaries of Best Programs", *Transforming the Defense Industrial Base: A Roadmap*, (Anexo B) Secretaría de Defensa (Política Industrial), Departamento de Defensa, Washington DC, 2003.

Efectivamente, tanto los fabricantes como las autoridades civiles del Departamento de Defensa eran conscientes de que en ausencia de una vinculación sólida entre los servicios armados y los proveedores de alta tecnología la Transformación podía truncarse en cualquier segmento de producción. En este sentido la mayor inquietud tenía que ver con la propensión innovadora. En general, los jefes militares no daban crédito a los patrones de calidad ofrecidos por las tecnológicas -dada su orientación comercial- y esa desconfianza era todo menos estimulante para las compañías más dispuestas a invertir en actividades innovadoras radicales, ya que los contratistas tradicionales estaban poco dispuestos a asumir esa carga y preferían, en cambio, los enfoques incrementales. De esta forma, los jefes militares tendrían que hacer un esfuerzo por cambiar de actitud y configurar la demanda de manera que otros fabricantes estuvieran en condiciones de responder a esas pautas de rendimiento. Asimismo, tendrían que facilitarles la permanencia en el mercado militar y alentar la actividad innovadora, especialmente los enfoques radicales, ya que los incrementales continuarían siendo dominio de los fabricantes tradicionales⁶¹⁹. Una forma de abordar esta cuestión pasaba por evolucionar desde una estructura de mercado esencialmente jerárquica hacia una estructura que favoreciera la coordinación entre proveedores en lugar de la subordinación.

**ESTRUCTURA DEL MERCADO MILITAR ANTES DE LA TRANSFORMACIÓN:
SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA ENTRE FABRICANTES Y PROVEEDORES**

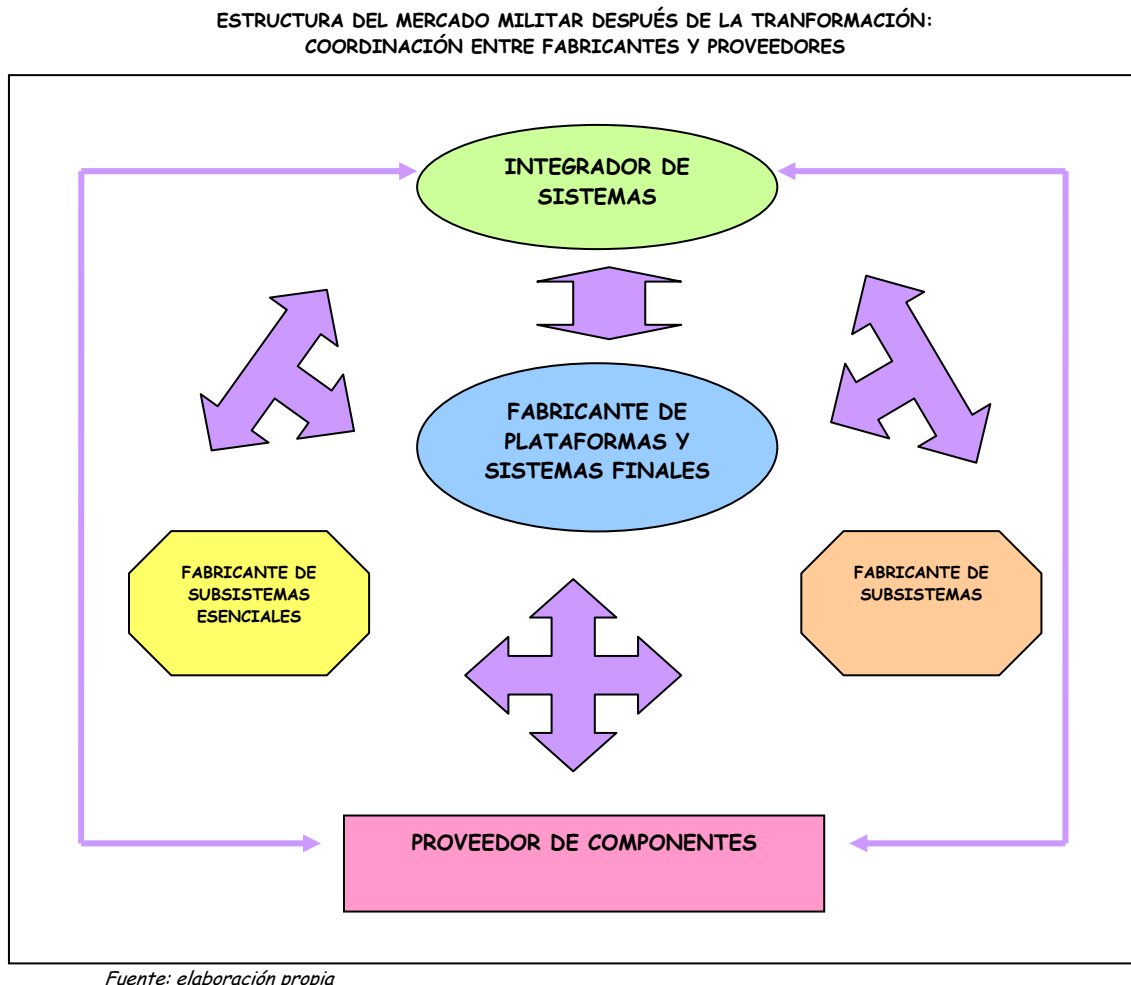


Fuente: Brown, 1999

Hasta entonces, la relación directa entre los estamentos más elevados del mercado militar y la base del mismo era impensable; el único nivel que se vinculaba contractualmente con los productores de componentes era el de los fabricantes de subsistemas, los que a su vez abastecían exclusivamente a los fabricantes de subsistemas esenciales. En adelante, un integrador de sistemas o un fabricante de plataformas deberían

⁶¹⁹ DOMBROWSKI, GHOLZ y ROSS, *Op. Cit.*, 2002.

poder relacionarse directamente con los proveedores de componentes, ya que la nueva base industrial de la defensa tendría que incorporar a su propia dinámica nociones como funcionamiento en red e interoperabilidad.

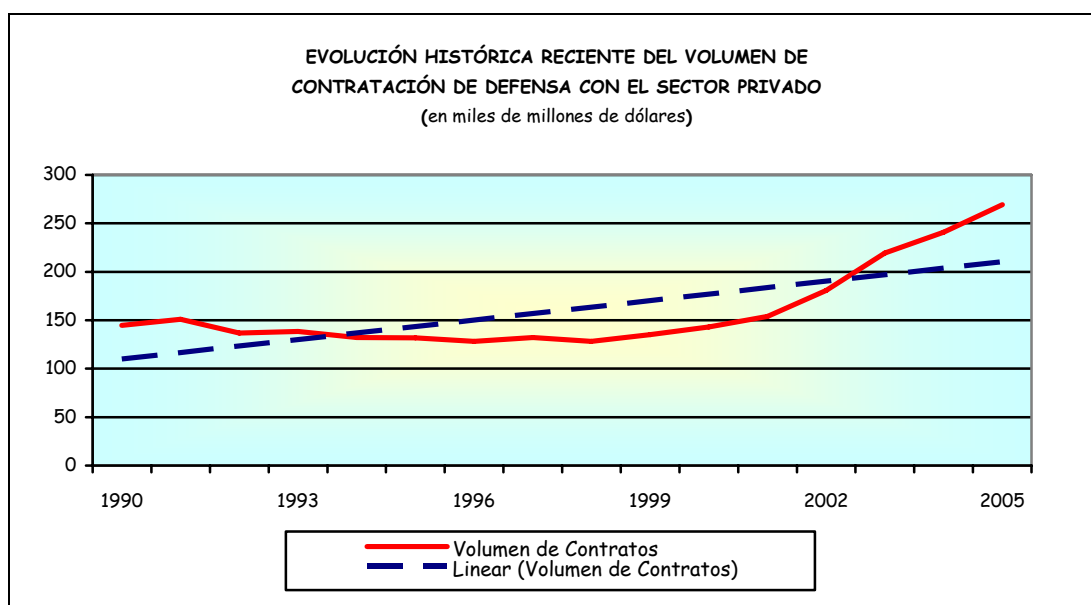


6.2.2 Los efectos sobre la base industrial militar

Cuando la Administración Bush asumió su mandato al frente del Ejecutivo, los fondos destinados por el Pentágono para contratos con el sector privado ya habían empezado su recuperación y se encontraban en unos niveles muy próximos a las cifras manejadas entre 1983 y 1987, es decir, por encima de los 150.000 millones de dólares –equivalentes a la mitad del presupuesto de defensa de 2001-. La Transformación y la Guerra contra el Terrorismo van a reforzar una tendencia cuyo punto de partida es justo situar en el proyecto de reforma militar del Gobierno anterior y que desde entonces no ha detenido su progresión al alza.

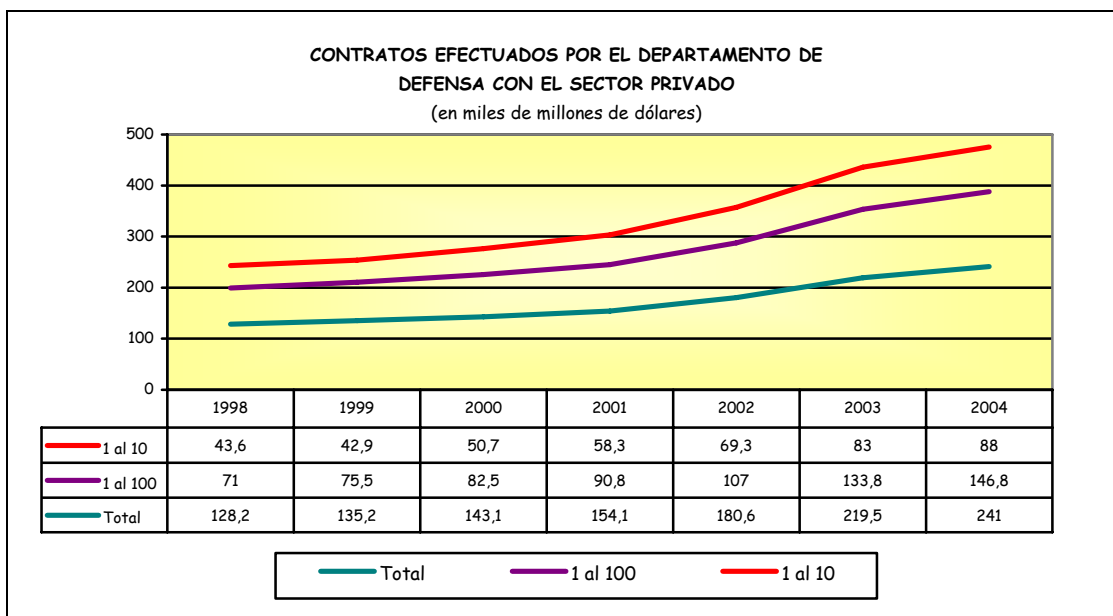
A) Volumen de contratación

Entre 1998 y 2004, los fondos para sufragar la adquisición de bienes, servicios e investigación y desarrollo crecieron a un ritmo anual del 12% y se multiplicaron casi por dos, al pasar de los 128.800 millones a los 241.000 millones. Como cabe esperar, la tendencia de aumento se acelera a partir de 2001 y llega a situarse por encima del 20% en 2003, coincidiendo con la Guerra de Irak. Después de diez años la curva vuelve a situarse por encima de la tendencia histórica y, aunque luego el ritmo de incremento vuelve a estabilizarse en el entorno del 11%, el volumen de contratación se mantendrá por encima de la propensión histórica.



Fuente: Departamento de Defensa (Procurement Summary 2006)

Los cien mayores proveedores de la agencia -que absorben más del 60% de su volumen de contratación- presentan una tasa de crecimiento ligeramente superior a la del conjunto de transacciones efectuadas por el Departamento de Defensa entre 1998 y 2004. En este caso, el incremento para el periodo de referencia sería más del doble, mientras que la tasa de aumento interanual supera en un punto a la del total y se queda en el 13%. Por lo que se refiere a los diez mayores fabricantes -compañías que en el curso de este periodo absorben cuatro de cada diez dólares destinados por la agencia a contratos con el sector privado- hay que decir que presentan un aumento cuya tendencia no se aparta prácticamente de la variación registrada por el total y por los cien mayores proveedores, ya que entre 1998 y 2004 el volumen de facturación con el Departamento de Defensa igualmente se multiplica por dos. El índice de variación interanual coincide con el de los cien mayores proveedores y se queda en el 13%.

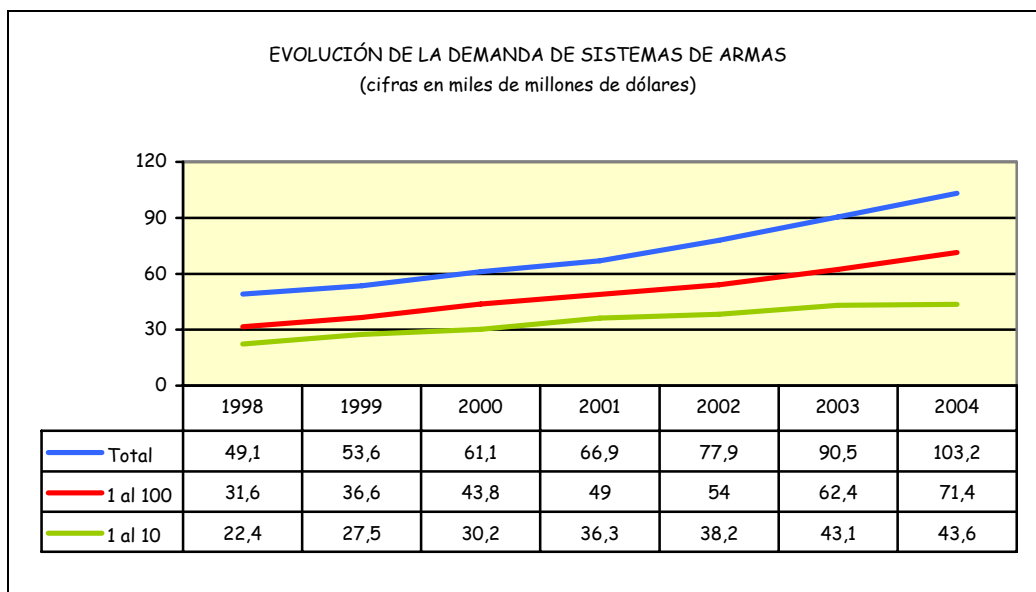


Fuente: Department of Defense Procurement Summary

B) Estructura de la demanda de bienes y servicios asociados a las defensa

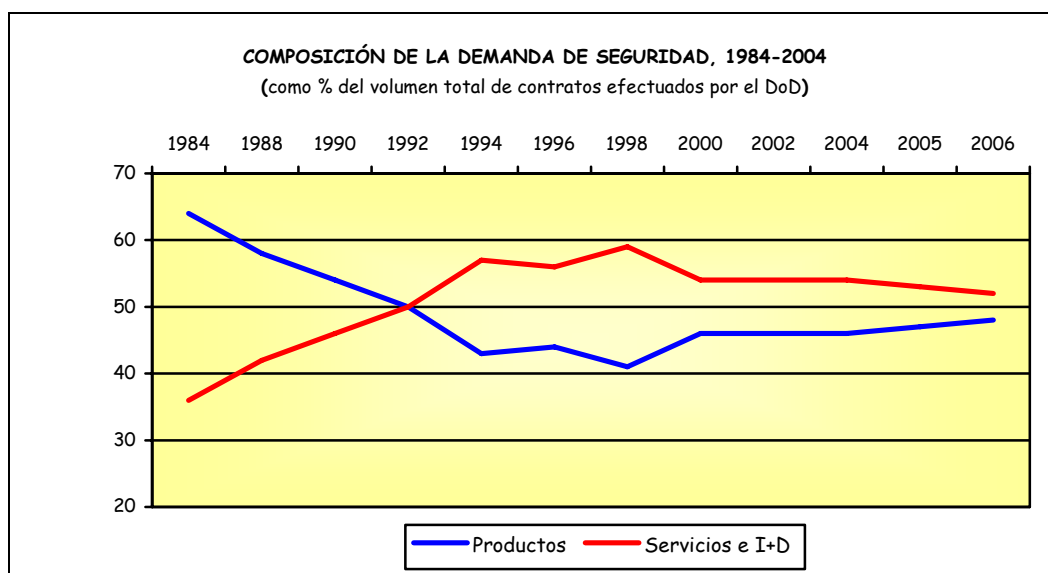
La Transformación va a suponer una recuperación de la demanda de **bienes y equipos** asociados a la defensa. A partir de 1998, la adquisición de sistemas de armas va a crecer en términos absolutos y relativos, lo que pone fin a la tendencia contractiva que este segmento de la demanda del Pentágono venía experimentando desde mediados de los ochenta.

La demanda de sistemas de armas crece en valores absolutos un 110% y pasa de 49.100 millones de dólares a 103.200 millones, entre 1998 y 2004, periodo en el que la base industrial militar dispuso de más de 500.000 millones de dólares para la producción de equipos, o lo que es igual del 45% de los fondos destinados por el Pentágono para contratos con el sector privado. La tasa de incremento interanual para este margen temporal hay que situarla en el 13%. Los cien primeros contratistas, receptores del 70% de estos fondos, van a experimentar un aumento de los mismos que es mayor a la del conjunto, ya que en su caso la variación es del 120%: si en 1998 recibieron 31.600 millones seis años más tarde esa cifra alcanzó los 71.440 millones. La tasa de crecimiento interanual es también mayor a la del conjunto y para el periodo 1998-2004 es del 15%.



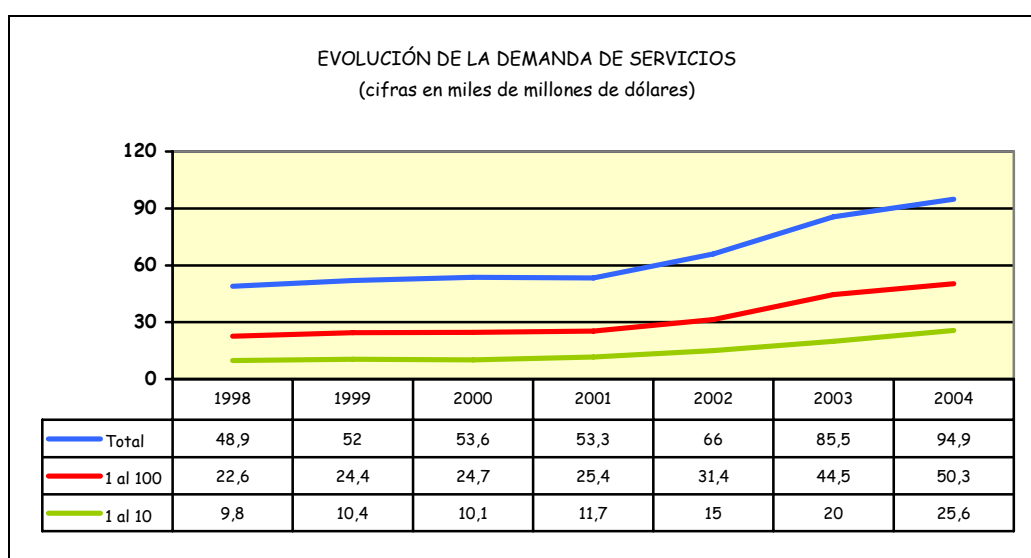
Fuente: elaboración propia (información, Departamento de Defensa)

En valores relativos, hay que recordar que la demanda de sistemas de armas había alcanzado su registro histórico más bajo en 1998, cuando llegó a representar algo menos del 42% de la demanda total efectuada por el Departamento de Defensa, veintitrés puntos menos que a mediados de los ochenta, en pleno auge del rearme de la *era Reagan*. La recuperación a la que se hace referencia no supone volver a esos niveles pero, en efecto, pone fin a la progresión negativa. La demanda de sistemas de armas vuelve a evolucionar de forma positiva y últimamente se ha estabilizado en el entorno de 46%-48%.



Fuente: Departamento de Defensa

Los **servicios**, a los que Defensa destinó en promedio cuatro de cada diez dólares para contratos con el sector privado entre 1998 y 2004, detienen su progresión al alza a finales de los noventa, cuando llegan a representar el 42% de la demanda de la agencia. Aunque en 2001 retroceden hasta el 37%, los despliegues asociados a las guerras de Afganistán y de Irak volverán a elevarlos hasta estabilizar su demanda en el entorno del 40%. En cifras absolutas, hay que decir que la demanda de servicios se multiplicó casi por dos en el periodo de referencia, hasta alcanzar los 95.000 millones, con una variación interanual que estaba un punto por debajo de la tasa del conjunto del volumen de contratos, es decir, en el 11%.



Fuente: elaboración propia (información, Departamento de Defensa)

Los cien primeros contratistas, cuya oferta de servicios equivale a la mitad de la demanda efectuada por Defensa en los seis años que van de 1998 a 2004, registran un incremento de fondos del 120%, hasta llegar a disponer de 50.300 millones de dólares. El crecimiento, que se acelera de forma especialmente notoria a partir de 2002, tiene en esos años una variación anual que está cuatro puntos por encima del índice del conjunto. Por último en relación a los diez contratistas más importantes hay que destacar que su oferta de servicios, que en términos relativos se contrajo diez puntos entre 1998 y 1999, se va a reforzar notablemente a partir de 2002 hasta representar una tercera parte del conjunto de su oferta. Estos fabricantes llegarán a disponer de más de 26.600 millones en 2004, un 160% más de fondos que seis años antes. Para ellos, la variación anual está siete puntos por encima del índice que exhibe el conjunto.

C) Inversión en Investigación y Desarrollo

Los planes de reforma militar impulsados por el secretario William Cohen apenas tuvieron efecto sobre el volumen de gasto federal en I+D canalizado a través del Departamento de

Defensa. En el segundo mandato del presidente Clinton, la inversión siguió estancada en el entorno de los 43.000 millones –equivalentes al 16% del presupuesto de Defensa- y si se añaden los proyectos innovadores con aplicación militar ejecutados por el Departamento de Energía y la Administración Nacional Aeronáutica y del Espacio la cifra no pasó de 47.500 millones, equivalente al 52% de los fondos federales destinados a investigación y desarrollo. El proceso de cambio trazado en el *QDR 1997* ni siquiera consiguió promover un mayor esfuerzo innovador por parte del Gobierno en materia militar, de hecho, al tiempo que se mantenía estable el esfuerzo innovador en proyectos civiles y proyectos no militares gestionados por la NASA, la propensión innovadora en defensa se debilitaba.

El proyecto transformador diseñado por Rumsfeld sí constituyó un estímulo, ya que a partir de 2001 y tras década y media de permanentes caídas el gasto en investigación y desarrollo gestionado por su Departamento empezó a expandirse a ritmos del 10% anual. Entre 2001 y 2004, los fondos del Pentágono para innovación crecieron un 46%, quince puntos más que el conjunto de la I+D federal.

GASTO Y PROPENSIÓN INNOVADORA DEL GOBIERNO FEDERAL POR CATEGORÍAS

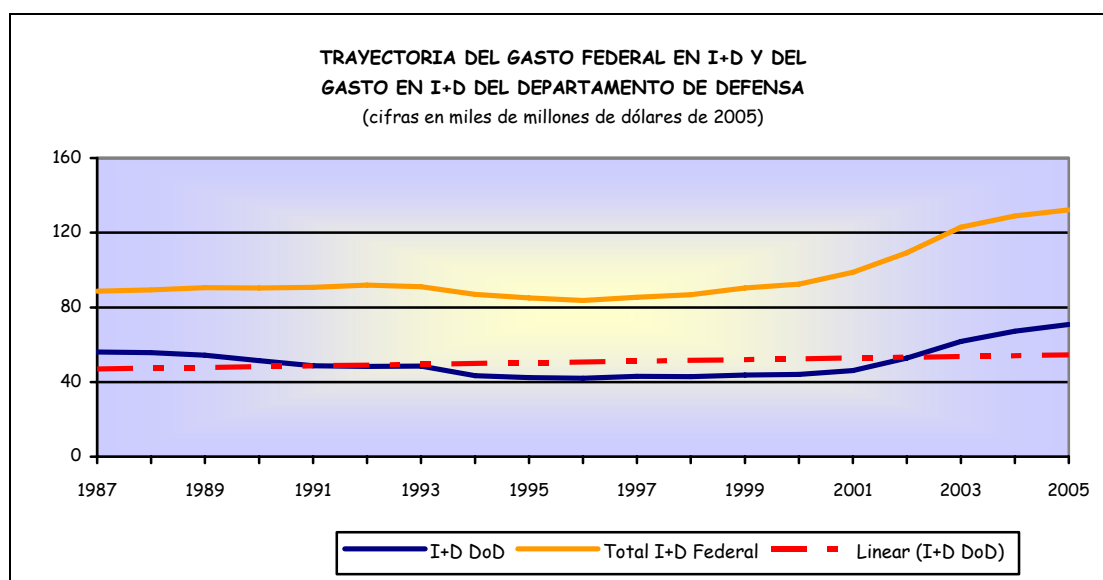
AÑO	I+D DOD (en miles de millones)	TOTAL I+D DEFENSA* (en miles de millones)	I+D DOD (como % del total federal)	I+D DEFENSA* (como % del total federal)
1987	56,1	60,2	63,3%	67,9%
1988	55,8	60,0	62,5%	67,1%
1989	54,4	58,6	60,0%	64,7%
1990	51,5	55,7	57,0%	61,7%
1991	48,8	52,9	53,7%	58,3%
1992	48,3	52,7	52,5%	57,3%
1993	48,5	52,6	53,3%	57,8%
1994	43,4	46,9	50,0%	53,9%
1995	42,4	45,3	49,8%	53,3%
1996	42,1	45,2	50,2%	54,0%
1997	43,0	46,3	50,4%	54,2%
1998	42,9	46,3	49,5%	53,4%
1999	43,8	47,4	48,5%	52,5%
2000	44,1	47,7	47,7%	51,5%
2001	46,1	49,9	46,7%	50,5%
2002	52,8	56,9	48,4%	52,1%
2003	61,7	66,3	50,2%	53,9%
2004	67,3	71,7	52,2%	55,6%
Δ 1987-2000	-21%	-21%	-15,6	-16,4
Δ 1993-2000	-9%	-9%	-5,6	-6,3
Δ 2001-2004	46%	44%	9,5	5,1

Fuente: elaboración propia y National Science Foundation

**incluye proyectos militares administrados por el Departamento de Energía y la NASA*

La cifra alcanzada en el curso de este último ejercicio -67.300 millones de dólares- no sólo estaba por encima de la tendencia histórica sino que, además, en cifras constantes era un 20% mayor que los recursos asignados en 1987, hasta entonces el

registro histórico más alto. Sumados los fondos administrados por Energía y la agencia aeroespacial, la I+D militar había aumentado su participación en el volumen total de los fondos destinados por las autoridades federales a investigación y desarrollo en cuatro puntos porcentuales, hasta el 56%. Y medido en términos de esfuerzo nacional, la propensión innovadora militar había crecido del 13% al 17%. Esta trayectoria explica que el Pentágono pudiera duplicar el volumen de contratación de I+D con el sector privado entre 1998 y 2005 -desde los 20.100 millones hasta los 39.400 millones-, aunque la variación de este gasto (9%) fuera más lenta que la registrada en el mismo periodo por la contratación de bienes (13%) y servicios (12%). Entre 1998 y 2005, dos tercios del volumen de contratación con el sector privado recayeron en los cien primeros proveedores militares y más de la mitad, en la elite de los diez primeros contratistas. Para estas últimas sociedades la actividad innovadora requerida por el Pentágono constituyó en esos años el 20% de su facturación con la agencia.



A pesar del mayor esfuerzo innovador efectuado por el Gobierno federal y del aumento de la inversión por parte del Pentágono, la inversión en I+D realizada voluntariamente por las grandes corporaciones de la base industrial militar no registró una mejora significativa, y en términos de esfuerzo innovador su aportación ha continuado debilitándose⁶²⁰. A mediados de los ochenta, estas sociedades destinaban entre cinco y seis

⁶²⁰ A efectos de inversión propia en I+D (*IR&D*), el Departamento de Defensa tiene en cuenta dos definiciones de gran contratista: la del Reglamento de Adquisiciones Federales de la Defensa (*DFAR*) y la definición de la Agencia Auditora de Contratos (*DCAA*). La norma legal considera que un gran contratista es aquel que destina al menos 11 millones de dólares a gasto independiente en I+D cada año. Según la DCAA es aquel cuyos costes indirectos derivados de la actividad innovadora y que son susceptibles de cargarse a proyectos militares superan los 90 millones anuales. Los criterios de la agencia están especificados en *Summary Report on Independent Research and Development (IR&D) and Bid Proposal*, Agencia Auditora de Contratos de la Defensa, Oficina del Subsecretario de Defensa para Adquisiciones, Tecnología y Logística, Departamento de Defensa, Washington DC, pp. 2. La versión electrónica del Reglamento de Adquisiciones Federales de la Defensa está disponible en www.farsite.hill.afmill/reglhtml/regs/far2afmcfars/fardfars/dfars/dfars231.htm#P71_2101 (octubre de 2007)

de cada cien dólares que vendían a Defensa a **gasto propio en I+D**. Durante el 'dividendo de la paz', la inversión llegó a contraerse hasta el 3,4% de su facturación con la agencia. Los cambios en el panorama estratégico y presupuestario así como los estímulos del Gobierno a través de su política de reembolsos de los costes indirectos generados por la actividad innovadora independiente no han evitado que el esfuerzo y el gasto independiente sigan contrayéndose.

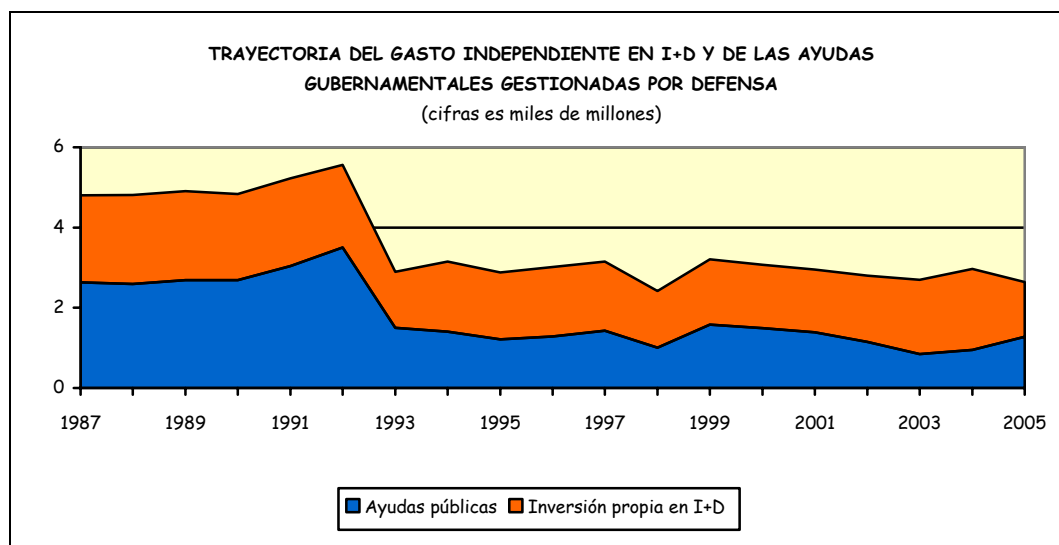
Año	Gasto independiente en I+D		Monto recuperado de la inversión		Facturación total con Defensa (en millones de dólares)
	(en millones de dólares)	(como % de las ventas a Defensa)	(en millones de dólares)	(como % de la inversión)	
1984	5.173	5,8%	1.884	36,4%	89.708
1985	4.962	4,8%	2.164	43,6%	103.122
1986	4.917	4,3%	2.143	43,6%	113.837
1987	4.845	4,0%	2.169	44,8%	122.026
1988	4.814	4,1%	2.213	46,0%	118.090
1989	4.834	2,6%	2.217	45,9%	188.081
1990	4.876	2,5%	2.145	44,0%	195.353
1991	5.100	4,4%	2.185	42,8%	116.496
1992	4.903	4,3%	2.057	42,0%	114.119
1993	3.244	3,7%	1.402	43,2%	87.742
1994	3.068	3,4%	1.746	56,9%	89.535
1995	2.950	3,4%	1.665	56,4%	86.906
1996	3.009	3,6%	1.736	57,7%	83.270
1997	2.838	3,5%	1.726	60,8%	80.564
1998	2.638	3,6%	1.411	53,5%	74.155
1999	3.153	3,9%	1.635	51,9%	81.740
2000	3.053	3,4%	1.577	51,7%	88.650
2001	3.041	3,1%	1.560	51,3%	97.382
2002	3.000	2,9%	1.651	55,0%	104.62
2003	2.865	2,3%	1.850	64,6%	125.494
2004	3.318	2,2%	2.016	60,8%	149.753
2005	3.644	2,3%	2.367	65,0%	157.478
Δ 84-05	-30%		26%		75%

Fuente: elaboración propia (información Defense Contract Audit Agency)

Entre 2001 y 2005 el promedio de gasto independiente en I+D escasamente superó el 2,5% de las ventas del sector privado al Pentágono. Mientras la facturación repuntó más del 60%, el aumento del gasto propio no llegó al 20% y en cifras absolutas sigue estando muy por debajo del gasto efectuado en la *era Reagan* –un 30% menos-. Hay que señalar también que, la cobertura ofrecida por el Gobierno a través del programa de reintegro de costes indirectos no ha dejado de expandirse: en 2005 los proveedores militares recuperaron el 65% de la inversión, veintitrés puntos más que a mediados de los ochenta.

¿Qué factores son los que explican que la propensión innovadora de la base industrial militar –en el sentido más estricto del término- siga deprimida? Lo primero que hay que tener en cuenta es el debilitamiento del esfuerzo innovador del Departamento de Defensa, ya que la demanda de I+D como proporción de la demanda total de la agencia se

ha contraído no obstante los planes de Transformación y no obstante la disponibilidad de recursos. Si en 1998 éstos correspondían al 17% de la demanda, siete años más tarde representaban menos del 14%. Luego, aunque haya mejorado el esfuerzo innovador en defensa del Gobierno federal cabe pensar que los fabricantes de sistemas de armas no han percibido la misma actitud en la principal agencia de la seguridad nacional. En estas circunstancias, los proveedores que registran los mayores incrementos de su volumen de negocios con el Pentágono se sienten poco estimulados a mejorar el esfuerzo innovador que realizan por iniciativa propia.



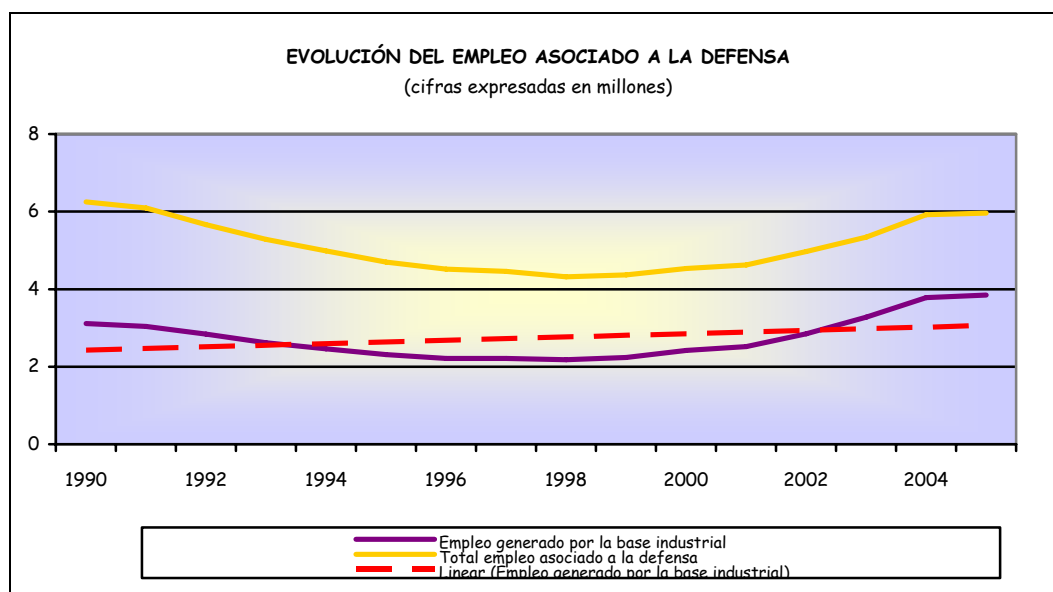
Fuente: Defense Contract Audit Agency, Department of Defense

El debilitamiento de la propensión innovadora independiente, a pesar mayor volumen de presupuesto y facturación confirma que el deterioro de la misma en los noventa no se debió sólo a los efectos materiales del 'dividendo de la paz' como argumentaban los fabricantes y los sectores partidarios de impulsar el gasto en defensa. Circunstancias como la flexibilización de los controles de la actividad innovadora, las incertidumbres respecto al tipo de amenazas y algunos efectos de la reestructuración, como la concentración del mercado militar y el debilitamiento de la competencia, la presión por mantener unos determinados niveles de ganancia y la descentralización de la gestión de la actividad innovadora siguen teniendo efectos sobre el comportamiento de los proveedores del Pentágono y, por tanto, no hay que descartarlos como factores que impactan en la dinámica de la inversión en I+D.

D) Capacidad de generación de empleo

El empleo creado por la base industrial militar empezó su recuperación en 1999. Sin embargo, es justo decir que el impulso definitivo vino de la mano del proyecto de Transformación del secretario Rumsfeld, ya que entre 2002 y 2004 el empleo crece a un ritmo interanual superior al 14%. Así, la curva que ilustra su progresión vuelve a situarse por

encima de la tendencia histórica, y supera incluso los niveles de la inmediata post Guerra Fría, cuando los puestos de trabajo generados por el sector eran más de tres millones.



En 2005, la industria de defensa creó 3,8 millones de empleos directos, un 77% más que en 1998. Hay que decir también que en el contexto de la Guerra Fría esa cifra sólo es superada por los más de cuatro millones de puestos de trabajo creados por estas compañías en 1953. El rearme asociado a la Guerra Vietnam creó en su mejor momento - 1968- 3,17 millones de empleos directos y durante la *era Reagan* el máximo nivel de contratación de trabajadores por parte del sector, en el año 1987, está situado en 3,62 millones.

Coyuntura estratégica	Marco temporal del incremento (a partir de 2,5 millones)	Cifra promedio de empleos directos creados por la industria de defensa	Máximo nivel de contratación
Segunda Guerra Mundial	1942-1945	11,5 millones	13,33 millones
Guerra de Corea	1952-1953	3,5 millones	4,11 millones
Guerra de Vietnam	1966-1969	2,9 millones	3,17 millones
'Era Reagan' y Guerra del Golfo Pérsico	1984-1992	3,2 millones	3,62 millones
Transformación y Guerra contra el Terrorismo	2001-2006	3,3 millones	3,85 millones

Fuente: elaboración propia (información: Departamento de Defensa)

Desde 2003, más del 60% de los puestos de trabajo asociados a la defensa corresponden a puestos de trabajo creados por la base industrial militar, diez puntos más que en 1990. A pesar de esto, la cifra total de empleos asociados a la defensa se ha contraído como proporción del total de empleos que genera la economía estadounidense. En 1990, representaba el 5,2%; en el contexto del 'dividendo de la paz' retrocedió hasta el

3,3%; y, aunque se ha recuperado, hoy está ligeramente por encima del 4%. Hay que destacar también que la capacidad de la industria de defensa para generar trabajo es desde 1999 el doble que la del conjunto de actividades asociadas a la defensa nacional. Asimismo, es notablemente superior a la del conjunto de la economía, lo que supone revertir la tendencia de los años noventa.

AÑO	Variación de la fuerza laboral en la base industrial militar	Variación de la fuerza laboral asociada a la defensa nacional	Variación de la fuerza laboral nacional
1991	-2%	-3%	-1%
1992	-7%	-7%	0%
1993	-8%	-7%	1%
1994	-6%	-5%	3%
1995	-6%	-6%	2%
1996	-5%	-4%	1%
1997	0%	-1%	2%
1998	-2%	-2%	2%
1999	3%	0%	1%
2000	8%	4%	1%
2001	4%	2%	2%
2002	13%	8%	-1%
2003	15%	9%	1%
2004	15%	9%	1%
Variación asociada al 'dividendo de la paz'	-4%	-4%	1,3%
Variación asociada a la reforma militar	10%	5%	1%

Fuente: Departamento de Defensa (National Defense Budget Estimates, 2006)

Ahora bien, a pesar de esta notable mejoría que se asocia a los dos proyectos de reforma militar, hay que decir que no siempre son las mayores receptoras de fondos del Pentágono las compañías que más puestos de trabajo están creando. Fabricantes como Lockheed Martin, Boeing o Raytheon, receptores de un cuarto del volumen de contratación del Departamento de Defensa entre 1998 y 2004, vieron en esos años cómo su plantilla de trabajadores continuaba reduciéndose -un 21%, 31% y 27% respectivamente- no obstante la mejora que había experimentado su facturación con la agencia -10%, 8% y 8%- . También es negativa la trayectoria del empleo en Healthnet y Halliburton, sociedades cuya oferta está compuesta esencialmente por servicios y que han experimentado un incremento de su facturación con Defensa -220% y 2700%, respectivamente- que las ha catapultado a la parte alta de la clasificación de contratistas. En la elite, la única compañía que exhibe simultáneamente una evolución negativa de su capacidad para generar empleo y de su facturación con el Pentágono es Textron.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LOS PRINCIPALES FABRICANTES MILITARES

(cifras expresadas en miles de puestos de trabajo)

Compañía	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Variación del empleo	Variación de la facturación con el Pentágono
Lockheed Martin	165	147	126	125	125	130	130	-21%	68%
Boeing	231	197	198	188	166	157	159	-31%	57%
Raytheon	108,2	105,3	93,7	81,1	76,4	78	79	-27%	50%
Northrop Grumman	49,6	44,6	39,3	93,3	117,3	120	125,4	153%	342%
General Dynamics	31,1	43,4	43,3	51,7	53,9	53,9	70,2	126%	160%
United Technologies	179	148	153	152	155	203	210	17%	155%
Textron	64	68	71	51	48	43	32	-50%	- 49%
General Electric	163	197	168	158	165	155	165	1%	57%
SAIC	35,2	39,1	41,5	40,4	38,7	38,0	42,0	20%	100%
Healthnet	14	12	11	9,8	8,7	8,6	8,5	-39%	220%
Halliburton	107,8	103	93	85	83	101,4	97	-10%	2700%
L-3 Communication	8	10	14	18	21,9	38,7	44,2	453%	903%
Computer Science Corp.	50	58	68	67	90	90	79	58%	270%
Humana	16,3	17,3	15,6	14,5	13,5	13,7	13,7	-16%	173%

Fuente: SEC y elaboración propia

Las sociedades mejor situadas a la hora de crear puestos de trabajo son aquellas que han sabido incorporar a su oferta la filosofía subyacente a la Transformación, tanto si se dedican a la producción de bienes y equipos como a la prestación de servicios:

§ *Northrop Grumman*: los segmentos de Tecnologías de la Información y Sistemas Integrados aportan una tercera parte de la facturación total y dan empleo a tres de cada diez trabajadores de la empresa, que entre 1998 y 2004 triplicó su fuerza laboral.

§ *General Dynamics*: el segmento de Tecnologías y Sistemas de Información aporta el 35% del volumen de negocios del quinto mayor proveedor del Departamento de Defensa, que en el periodo 1998-2004 multiplicó por más de dos su plantilla de trabajadores. Está constituido por tres unidades de negocios y cuenta con más de cien factorías repartidas en catorce estados de la Unión.

§ *L-3 Communications*: especializada en la producción y mantenimiento de sistemas C4ISR, L-3 se ganó un lugar entre los diez mayores contratistas de Defensa a partir

de 2002, cinco años después de su nacimiento. En 2004, su fuerza laboral era cinco veces mayor a la que existía en 1998 y a lo largo de ese periodo su facturación con el Pentágono, cliente que aporta un tercio de sus ingresos, se ha multiplicado por diez.

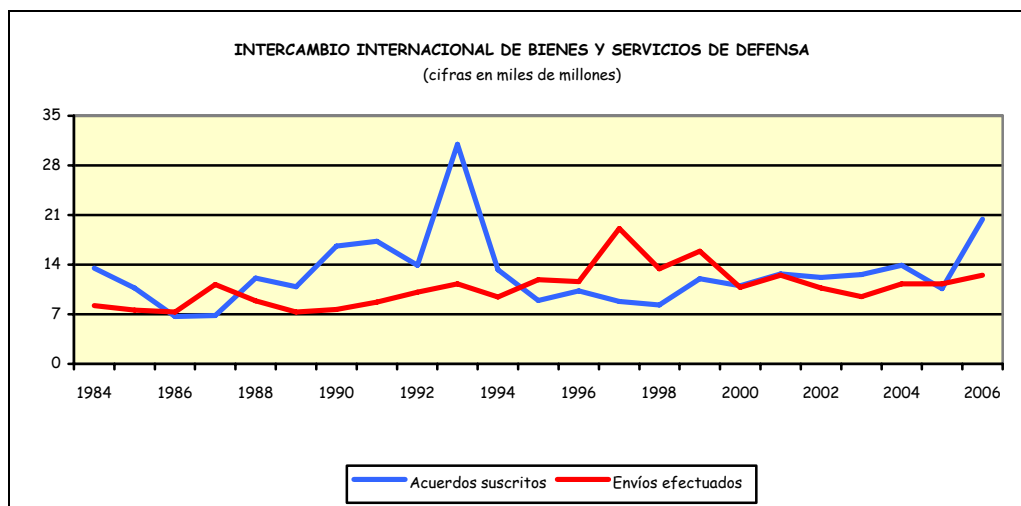
¿ *Computer Science Corporation*: especializada en integración de sistemas y servicios asociados a las tecnologías de la información, la plantilla de trabajadores de CSC creció casi un 60% entre 1998 y 2004. En el mismo periodo, sus ventas al Pentágono –cliente que aporta trece de cada cien dólares que ingresa la compañía- aumentaron casi cuatro veces.

De acuerdo con lo anterior y, al menos en lo que se refiere a los primeros lugares de la clasificación de contratistas del Departamento de Defensa, el aumento del presupuesto de la agencia y el aumento de los fondos disponibles para contratos con el sector privado no garantizan un fortalecimiento de la capacidad de sus mayores proveedores para generar empleo. El tipo de oferta parece ser una variable que causa mayor impacto y que es necesario tener en cuenta a la hora de analizar la dinámica del empleo en la base industrial militar.

En consecuencia si la fuerza laboral de la industria de defensa se ha recuperado en el periodo 1998-2004 y no son los mayores contratistas, como conjunto, los que están creando más puestos de trabajo, entonces cabe pensar que son los nuevos proveedores de alta tecnología los que están haciendo la mayor contribución en términos de generación de empleo. Esto, sumado a la trayectoria del empleo en los grandes fabricantes especializados en integración de sistemas, sistemas de inteligencia y tecnologías de la información, refuerza la hipótesis que apunta a la oferta como una variable que impacta más que el volumen del presupuesto de defensa y el volumen de contratación con el Pentágono en la capacidad del sector para generar empleo.

E) Intercambio internacional de sistemas de armas

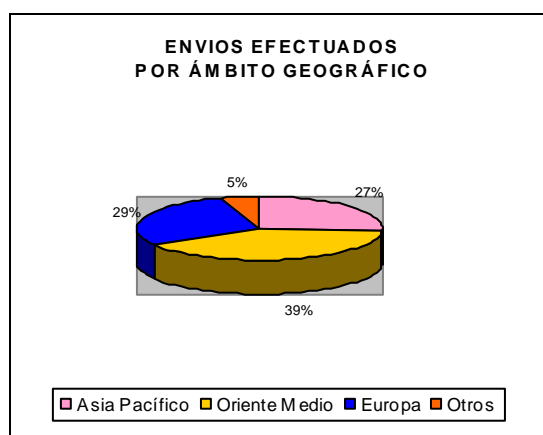
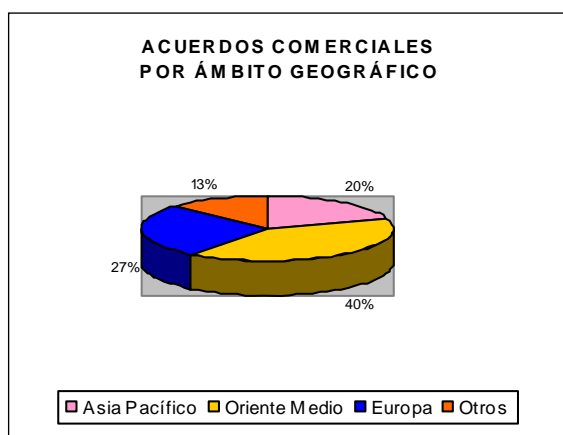
La trayectoria del comercio internacional de bienes y servicios de defensa -tanto si trata de envíos efectuados como de acuerdos suscritos con gobiernos extranjeros- parece estar más vinculada a la participación de Estados Unidos en conflictos bélicos que a las decisiones políticas referidas al presupuesto o a la reforma militar basada en el impulso tecnológico de la revolución informática, como se puede observar en el gráfico adjunto.



Fuente: Defense Security Cooperation Agency

Si se atiende a la evolución de las exportaciones en función de los **acuerdos suscritos** con gobiernos extranjeros, el efecto de los conflictos armados como factor de reactivación es mucho más evidente. Entre 1998 y 2006, los acuerdos para futuros intercambios crecen un 78%, hasta superar los 20.000 millones. Aún es pronto para apreciar los efectos de esta reactivación sobre la **salida efectiva de la oferta**, ya que en 2006 el volumen de intercambios al exterior, en el entorno de los 12.000 millones de dólares, era un 11% inferior a las ventas efectuadas ocho años antes.

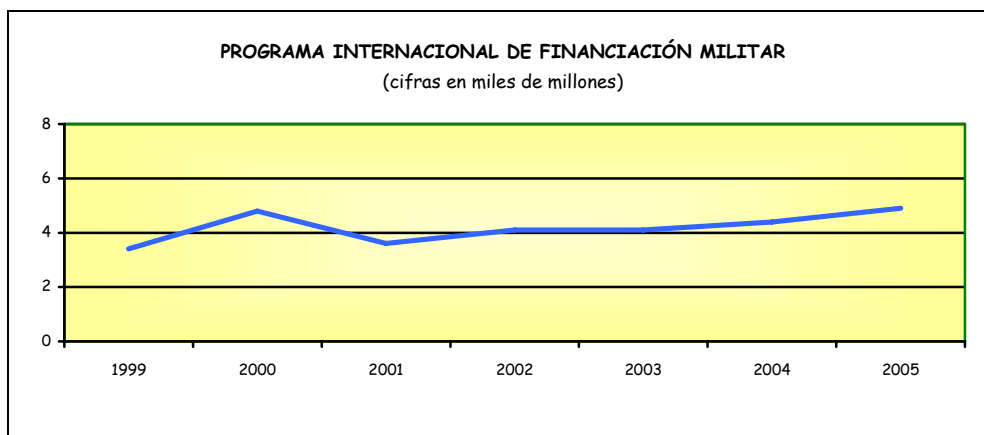
Por **ámbitos geográficos**, las regiones más importantes para la exportación de bienes y servicios de defensa siguen siendo Oriente Próximo, Europa y Asia Oriental. Tanto en términos de acuerdos firmados como de envíos efectuados más del 85% de la oferta que sale al exterior se dirige a esas regiones.



Fuente: DSCA, 2006

En relación a las **ayudas gubernamentales** para estimular las ventas al exterior, el Programa Internacional de Financiamiento Militar creció un 44% entre 1999 y 2005, hasta volver a situarse en los niveles que tenía a finales de los ochenta, en el entorno de los 4.900

millones anuales. En el periodo de referencia se repartieron en total 31.000 millones, un 40% más que el conjunto de ayudas concedidas en los siete años precedentes.



Fuente: Defense Security Cooperation Agency, 2006

En resumen, y a modo de conclusión, se puede decir que la Transformación de las Fuerzas Armadas estadounidenses tal y como fue planteada por el secretario de Defensa Donald Rumsfeld ha tenido un efecto de reactivación sobre la industria de defensa, por tanto, logra la convergencia entre los intereses de los fabricantes militares y aquéllos de la seguridad nacional. Con todo, es justo reconocer el impulso que supone el proyecto de reforma propuesto por la Administración Clinton, que se apoyaba igualmente en el impulso tecnológico de la revolución informática.

A) Volumen de contratación con el sector privado

Entre 1998 y 2004, los fondos para adquisición de bienes, servicios e investigación y desarrollo se expanden a un ritmo anual del 12% y se multiplican casi por dos, al pasar de los 128.800 millones a los 241.000 millones:

- el crecimiento se acelera a partir de 2001 y se sitúa por encima del 20% en 2003
- los cien mayores proveedores de la agencia absorben más de una sexta parte de su volumen de contratación y sólo los diez primeros, cuatro de cada diez dólares que Defensa destinan a contratos con el sector privado

B) Composición de la oferta

La Transformación reactiva la demanda de **bienes y equipos** asociados a la defensa:

- desde 1998, la adquisición de sistemas de armas crece en términos absolutos y relativos lo que pone fin a la tendencia contractiva que este segmento venía experimentando desde mediados de los ochenta

- entre 1998 y 2004 la demanda de sistemas de armas se duplica y pasa de 49.100 millones de dólares a 103.200 millones
- en el mismo periodo la industria de defensa dispone del 45% de los fondos destinados por el Pentágono para contratos con el sector privado.

Los **servicios** detienen su progresión al alza a finales de los noventa y sólo se recuperan con los despliegues asociados a las guerras de Afganistán e Irak:

- su demanda se estabiliza en el entorno del 40%
- en valores absolutos la demanda de servicios se multiplicó casi por dos entre 1998 y 2004, hasta alcanzar los 95.000 millones

C) Propensión innovadora

La Transformación diseñada por Rumsfeld constituyó un estímulo más poderoso de la actividad innovadora que la reforma militar propuesta por su antecesor en el Pentágono:

- entre 2001 y 2004, los fondos del Pentágono para innovación crecieron un 46%, quince puntos más que el conjunto de la I+D federal
- la I+D militar aumenta su participación en el volumen total de los fondos destinados por el gobierno federal a investigación y desarrollo en cuatro puntos porcentuales, hasta el 56%. Medido en términos de esfuerzo nacional, la propensión innovadora militar pasa del 13% al 17%
- el Pentágono duplica el volumen de contratación de I+D con el sector privado entre 1998 y 2005. En este periodo, dos tercios del volumen de contratación con el sector privado recaen en los cien mayores proveedores militares y más de la mitad, en la elite de los diez primeros contratistas
- en cambio, la inversión en I+D realizada voluntariamente por las grandes corporaciones de la base industrial militar no registra una mejora significativa y en términos de esfuerzo innovador su aportación continúa debilitándose
- entre 2001 y 2005 el promedio de gasto independiente en I+D apenas superó el 2,5% de las ventas del sector privado al Pentágono, tres puntos menos que finales de los ochenta
- el debilitamiento de la propensión innovadora independiente, a pesar mayor volumen de presupuesto y facturación confirma que el deterioro de la misma en los noventa no se debió únicamente a los efectos del 'dividendo de la paz'

D) Empleo

El empleo creado por la base industrial militar empezó su recuperación en 1999, aunque el impulso definitivo vino dado por la Transformación:

- a partir de 2002 el empleo crece a un ritmo anual superior al 14% y desde 2003 más del 60% de los puestos de trabajo asociados a la defensa corresponden a puestos de trabajo creados por la base industrial militar, diez puntos más que en 1990
- en 2005 la industria de defensa creó 3,8 millones de empleos directos, un 77% más que en 1998; de esta forma vuelve a situarse por encima de la tendencia histórica y supera incluso los niveles de la inmediata post Guerra Fría
- la capacidad de la industria de defensa para generar trabajo es desde 1999 el doble que la del conjunto de actividades asociadas a la defensa nacional.

El aumento del presupuesto del Pentágono y el incremento de los fondos disponibles para contratos con el sector privado no garantizan un fortalecimiento de la capacidad de sus mayores proveedores para generar empleo:

- las sociedades mejor situadas a la hora de crear puestos de trabajo son aquellas se han especializado en tecnologías de la información, sistemas de inteligencia y sistemas integrados
- el tipo de oferta parece ser una variable que causa mayor impacto y que es necesario tener en cuenta a la hora de analizar la dinámica del empleo en la base industrial militar

E) Exportación de bienes y servicios de defensa

La trayectoria del comercio internacional de bienes y servicios de defensa está más vinculada a la participación de Estados Unidos en conflictos bélicos que a la reforma militar. Entre 1998 y 2006, los acuerdos para futuros intercambios crecen un 78%, pero esta reactivación sólo ha tenido lugar en el último bienio y, por tanto, está asociada a las guerras de Afganistán e Irak. Todavía no se perciben los efectos de esta mejora en términos de salida efectiva de la oferta, ya que en 2006 el volumen de intercambios al exterior era un 11% menor que las ventas efectuadas ocho años antes.

Conclusiones

CONCLUSIONES

El análisis realizado en las páginas precedentes ha tenido como finalidad profundizar en el conocimiento de las relaciones entre la base industrial de la defensa y el gobierno estadounidense, en un entorno cuyas características y requerimientos son complementemente distintos a los del contexto en que se gestó y consolidó. Para ello, el análisis se ha centrado en las estrategias corporativa y de comunicación utilizadas por los proveedores militares norteamericanos a través de las cuales buscaban una nueva convergencia entre sus intereses como sector y aquéllos de la seguridad nacional. Como cabe esperar, el uso de estas estrategias y los efectos derivados de las mismas impactan en la relación con su principal cliente.

Desde un punto de vista metodológico, el trabajo ha estado orientado hacia dos objetivos. El primero, estudiar el comportamiento de la industria de defensa estadounidense así como sus formas de relación con el gobierno en el periodo de la post Guerra Fría. El segundo, determinar las causas del cambio en la relación contractual, sobre todo, en lo referido a la transformación de los productores de bienes y servicios asociados a la defensa en una estructura de poder que aspira a trascender su condición de proveedor y convertirse en un agente regulador, recurriendo a instrumentos corporativos y a la comunicación política.

Es importante no perder de vista que los resultados obtenidos no permiten establecer modelos universalmente válidos referidos a la relación gobierno-industria de defensa ni sobre el uso de la comunicación política por parte de esta última para influir en el proceso de toma de decisiones referido a la planificación del presupuesto, a la Política de Defensa y, en un plano más general, a la Política de Seguridad Exterior. Sin embargo, la pretensión de esta tesis no es generalizar los resultados obtenidos a todas las industrias de defensa; ni siquiera al conjunto de industrias de defensa de los Estados que pertenecen a la OTAN. En el mejor de los casos, este trabajo aporta una nueva lógica de análisis de un actor cuyo desempeño es clave para la seguridad nacional de cualquier país así como para la proyección externa de su liderazgo.

Principales conclusiones

Para organizar la entrega de las principales conclusiones se intentará dar respuesta a las preguntas formuladas en la introducción metodológica de este trabajo:

¿Cómo se desenvuelve la industria de defensa en la post Guerra Fría? ¿De qué modo se enfrenta al 'dividendo de la paz'?

La primera respuesta de la industria de defensa a los cambios estratégicos y presupuestarios que se derivaron del desenlace de la Guerra Fría fue la puesta en

marcha de un proceso de reestructuración que debía conducir a una base productiva coherente con los nuevos requerimientos de seguridad del país, establecidos en el *Bottom-Up Review*. Como parte de esta estrategia, que he denominado **estrategia de conversión**, los fabricantes de bienes y servicios militares se propusieron adaptar la composición de su oferta, aprovechando el impulso tecnológico de la revolución informática. Las características del nuevo entorno de seguridad imponían la necesidad de contar con una capacidad de precisión absoluta, la cual dependía, a su vez, de la capacidad para alcanzar el dominio de la información. Ello crearía una demanda de sistemas que se pueden agrupar en tres categorías: medios de Inteligencia, Observación y Reconocimiento; sistemas de Mando Control, Comunicación e Informática; y municiones de precisión. En segundo término, la industria de defensa puso en marcha una **estrategia de comunicación** a través de la cual se esperaba forzar un cambio en la percepción de seguridad de la clase política y de la opinión pública para obligarles a demandar más seguridad.

¿En qué términos conduce el sector la relación con su principal cliente? Asimismo, ¿cuál es la postura del Gobierno? ¿Qué factores determinan el cambio de actitud en cada una de las partes?

En general se puede decir que la contracción de la demanda de seguridad y la incertidumbre sobre la evolución del presupuesto de defensa reforzaron la tendencia hacia un mayor marginalismo, en un sector que hasta entonces siempre había estado arropado, en términos de recursos e incentivos, por el Estado. En adelante, todos sus movimientos estarían guiados por una lógica muy precisa: reducir los costes y optimizar los beneficios derivados de su relación con el Gobierno. Al buscar un mayor control del mecanismo de autoridad que regía la relación con su principal cliente, la industria de defensa deviene estructura de poder.

Este cambio de actitud se vio favorecido por otras circunstancias no asociadas directamente al 'dividendo de la paz': (a) por la necesidad de buscar liquidez en otros ámbitos, por ejemplo, en el mercado de valores; (b) por la evolución de los costes de producción y de mantenimiento de los equipos a lo largo de toda su vida útil; y (c) por el mayor protagonismo del Poder Legislativo en las decisiones que afectaban la configuración cuantitativa y cualitativa de la demanda de seguridad.

Un cuarto factor que favoreció la tendencia de la base industrial militar a convertirse en una estructura de poder fue la actitud adoptada por el propio Gobierno que, en el nuevo contexto, decidió privilegiar su condición de demandante frente a la tradicional faceta de regulador. Esta nueva dimensión se manifestó de dos formas: en primer lugar, dejando que el mercado guiara los movimientos corporativos asociados a la reestructuración. El estamento civil del Pentágono

respaldó esta dinámica argumentando que se traduciría en un uso más eficiente de las capacidades productivas, en aumentos de competitividad, en una reducción de los costes finales por la contracción de los costes no asociados a la producción, y en un fortalecimiento de la base innovadora del sector, todo lo cual iba a contribuir a mantener la superioridad tecnológico-militar estadounidense. Por lo mismo, no se establecieron plazos y fórmulas para ejecutar la reestructuración, aunque sí se procedió a modificar el marco legal vigente para facilitarla. Las enmiendas introducidas al Reglamento de Adquisiciones Federales permitieron subvencionar el desmantelamiento y traslado de factorías a la vez que compensar a los ejecutivos afectados por las operaciones de fusión y absorción. Las ayudas a trabajadores y comunidades perjudicadas quedaban reguladas por otras disposiciones.

La segunda manifestación de su condición de demandante vino dada por la relevancia concedida a la eficiencia de los procesos de producción. En el marco de la confrontación Este-Oeste, la eficiencia no había sido una prioridad, pero en el nuevo entorno de seguridad no se podía seguir tolerando la redundancia de capacidades ni continuar amortizando los sobrecostes de la ineficiencia. De esta forma, la relación coste/eficacia sustituyó a otros criterios –p.e. la cantidad y calidad de la innovación tecnológica; las incertidumbres internas y externas que afectan al mercado de sistemas de armas; la búsqueda de rendimientos decrecientes por parte de los fabricantes; y la estructura del mercado militar en términos de competencia- como la variable que determinaba las decisiones gubernamentales referidas a la demanda de seguridad.

¿Cuáles son los efectos del cambio en el marco de la relación sobre la base industria militar?

Se pueden citar tres efectos principales derivados del cambio recientemente descrito. En primer lugar, un **aumento del poder de mercado** de los fabricantes que se manifestó sobre todo a través de su capacidad para cambiar los objetivos y determinar el rumbo de la reestructuración. Las fusiones y adquisiciones dejaron de estar inspiradas por la necesidad de reducir el exceso de capacidad industrial o por el interés de diversificar la oferta hacia el ámbito comercial. Estas operaciones terminaron convirtiéndose en un medio para aumentar la cuota de mercado, el flujo de caja y la productividad, criterios empleados por los inversores para evaluar el rendimiento de un sector. La búsqueda de economías de escala fue esencialmente externa, de forma que al finalizar la reestructuración, el exceso de capacidad productiva duplicaba el de las actividades industriales civiles.

En esas circunstancias, el mercado militar estadounidense alcanzó su **máximo nivel de concentración**. La reducción en el número de contratistas afectó a once de los doce segmentos de producción definidos por el Departamento de Defensa, con los misiles tácticos, aviones de ala fija y vehículos lanzadores encabezando la tendencia hacia un mercado más reducido desde el punto de vista

de la oferta. El Pentágono reconoció que una merma de la competencia podía afectar la reducción de costes, la propensión a innovar y los estándares de calidad de los contratistas militares, pero, a la vez, existía la convicción de que en determinadas circunstancias las uniones corporativas con riesgo de monopolización –en este caso implicaba una cuota de mercado igual o superior al 35%- eran preferibles a un mercado más abierto si los beneficios reportados eran mayores que los efectos negativos.

El tercer efecto fue la **reducción de la propensión innovadora**. En los noventa se dieron una serie de circunstancias que contribuyeron a frenar la actividad innovadora de los fabricantes militares. Además de los recortes presupuestarios, influyeron la flexibilización de los controles gubernamentales, las incertidumbres respecto a las nuevas amenazas y, naturalmente, la reestructuración. No sólo se produjo una caída del gasto en valores absolutos, sino que también se resintió el intercambio de información entre el demandante y los proveedores, así como la relevancia innovadora de los proyectos.

¿Cuál es papel de la comunicación política en el nuevo marco contractual? ¿Qué ventajas presenta respecto a otras fórmulas tradicionales de acceso a la clase política?

Una vez que alcanza cierto control del mecanismo de autoridad, la industria de defensa refina sus fórmulas de intervención en el proceso político. Las prácticas más habituales, es decir el lobby y las contribuciones a campañas electorales, habían dejado de ser eficaces, ya que a diferencia de otros sectores económicos o grupos de interés, su capacidad de influencia en el estamento político no dependía tanto del volumen de gasto como del consenso generado por el modelo de seguridad vigente y, en definitiva, de la percepción de seguridad de la clase política y la opinión pública. Es en ese contexto en el que hay situar la decisión de poner en marcha una estrategia de comunicación política que complementara los cambios corporativos.

En efecto, la comunicación política tenía varias ventajas respecto al lobby y las contribuciones a candidatos. En primer término, permitía actuar precisamente en el nivel de las percepciones. Segundo, favorecía la convergencia entre los intereses corporativos y el interés nacional. Tercero, reforzaba las opciones del sector de influir en el proceso de toma de decisiones, favoreciendo su acceso a los agentes encargados de conducirlo. Por último, era perfectamente compatible y complementario de las fórmulas de influencia más extendidas.

¿Cuáles son las principales características de la estrategia de comunicación política?

Respecto a los **objetivos**, hay que decir que la estrategia de comunicación política no apuntaba a cambiar la percepción que el Gobierno y la opinión pública tenían de

los fabricantes de sistemas de armas ni pretendía construir una nueva identidad o restaurar la imagen de la base industrial militar. El propósito era cambiar la percepción de amenaza del entorno para que los estadounidenses sintieran la necesidad de demandar más seguridad. De la clase política se esperaba conseguir la formulación de un paradigma de seguridad que añadiera profundidad estratégica a la hegemonía estadounidense fortaleciendo las estructuras tradicionales de poder y los sectores económicos vinculados a la defensa. Del público, se requería la adhesión emotiva al debate sobre la seguridad nacional cambiando su escala de valores respecto a la seguridad percibida, aumentando los niveles de ansiedad y, en definitiva, erosionando el sentimiento de invulnerabilidad surgido tras la desaparición de la Unión Soviética.

En cuanto a los **agentes** que ejecutaron la estrategia, éstos no fueron los contratistas militares. Para la búsqueda y proyección de ideas que condujeran a una expansión de la demanda de seguridad las corporaciones que tenían relaciones comerciales con el Pentágono se sirvieron de agentes que sin ser actores políticos en sentido estricto estaban habituados a proporcionar pautas de planificación política sobre diversas cuestiones, bien a partir de una base académica bien a partir de una base ideológica y, cada más, a partir de una síntesis de ambas. Los centros de investigación y análisis de políticas públicas (*think tanks*) son una parte informal, pero no menos real, del proceso de elaboración de las políticas gubernamentales y su influencia en el diseño y ejecución de la Política de Seguridad Exterior es reconocida como una de las más relevantes. Así, respaldados por la contundencia de su discurso y por el rigor metodológico que inicialmente caracteriza su labor académica, estas organizaciones confirieron una base científica a los requerimientos estratégicos y presupuestarios del sector.

Por lo que se refiere a los **principales contenidos**, los centros de investigación política profundizaron en la investigación y en la apertura de espacios de discusión sobre las siguientes cuestiones: (a) la definición de los nuevos desafíos, regiones de importancia mayor para la seguridad y el tipo de liderazgo que Washington quería ejercer; (b) la definición de las nuevas amenazas a la seguridad, desde el terrorismo transnacional a la proliferación de armas de destrucción masiva, pasando por la emergencia de *rogue states* y otras fuentes de amenazas no convencionales; (c) la defensa antimisil; (d) la transformación de las fuerzas armadas; (e) la ampliación de la OTAN a Europa del Este; y (f) el futuro de la Alianza Atlántica, especialmente lo relacionado con la brecha tecnológico-militar entre Estados Unidos y el resto de sus miembros. De todos ellos, la Transformación de las Fuerzas Armadas constituyó el germen de un nuevo consenso en torno a la seguridad: la expansión de la demanda de seguridad que implicaba la reforma militar no debía generar dudas sobre la necesidad de llevarla a cabo en ningún sector político para que tanto republicanos como demócratas se comprometieran con su ejecución.

Es importante dejar claro que aunque la **orientación ideológica** era una variable que afectaba las fórmulas de influencia y en determinadas circunstancias el acceso de los *think tanks* a la clase política, ésta no fue el factor determinante en la elección de los centros por parte de los fabricantes militares. La elección estuvo mucho más relacionada con el enfoque investigador, la visibilidad mediática y la capacidad de acceso al estamento político, sobre todo, a la comunidad de seguridad nacional.

En cuanto a los **efectos del 11 de Septiembre y la Guerra contra el Terrorismo** sobre la estrategia de comunicación, no se puede discutir que estos acontecimientos constituyeron ventanas de oportunidad para articular un paradigma de seguridad que identifica el liderazgo internacional con la preeminencia militar estadounidense. Sin embargo, la estrategia de comunicación se concibe y se pone en marcha mucho antes de los atentados. Estos hechos no constituyen el génesis de la estrategia, aunque ciertamente permiten introducir cambios en la forma y contenido de los mensajes que aceleran la expansión de la demanda de seguridad.

¿Cuáles pueden ser los efectos disfuncionales del uso de estrategias de comunicación por parte de los proveedores militares sobre el proceso decisorio referido a la Seguridad Exterior?

Se pueden mencionar cuatro posibles efectos:

- a. reforzar a la industria de defensa como estructura de poder
- b. aumentar su tendencia al marginalismo
- c. aumentar la brecha entre los intereses del sector y las líneas estratégicas nacionales -en ausencia de un consenso sobre el modelo de seguridad vigente-
- d. riesgo de solapamiento entre los intereses corporativos y el interés nacional -cuando existe consenso sobre el modelo de seguridad vigente-.

Limitaciones del estudio

Para facilitar la creación de teorías es fundamental entrar en contacto con la gente de la organización a la cuál se refiere dicha teoría. En ese sentido, la principal limitación de este trabajo viene dada por la imposibilidad de visitar el campo de mi investigación y observar, sobre el terreno, la forma en que los ejecutivos de la base industrial militar, la burocracia del Departamento de Defensa y los centros de investigación de políticas públicas interpretaban los cambios que se presentaron al final de Guerra Fría –i.e. reducción del presupuesto, reestructuración del mercado militar, la decisión del Gobierno de fortalecerse como demandante, los cambios en el entorno estratégico, la búsqueda de un nuevo paradigma de seguridad y la nueva concepción pública del liderazgo estadounidense, etc.- así como las soluciones que, sobre la marcha, iban dando a los mismos. Se trata, por tanto, de una limitación esencialmente temporal y no tanto material, ya que sumergirse hoy en la industria de defensa, en el Pentágono o en la plantilla académica de los *think tanks* analizados –incluso hace cuatro años cuando empezó esta investigación- no habría aportado la perspectiva a la que hago referencia.

En segundo lugar, y para reforzar o devaluar la premisa de que es el interés corporativo el que ha de converger hacia el interés nacional, habría sido deseable identificar los efectos del cambio en el marco de la relación sobre la capacidad de expansión de la economía. A principios de los setenta, en un artículo referido a los efectos dinamizadores del gasto militar sobre el crecimiento, Magdoff determinó que en la economía norteamericana, por cada dólar que se invertía en la defensa nacional, se generaba entre 1,0 y 1,4 dólares de producto nacional⁶²¹. Para determinar el impacto actual de la inversión en defensa, habría sido necesario

⁶²¹ MAGDOFF, Harry, "Militarism and Imperialism," *American Economic Review* vol. 60, nº 2, mayo de 1970, p. 241.

conocer el flujo de bienes y servicios desde y hacia la base industrial militar mediante la utilización de tablas input output. En este sentido, la principal dificultad no era tanto la recolección de los datos referidos a las principales operaciones económicas de todas las compañías que tienen relaciones comerciales con el Departamento de Defensa y de sus filiales -producción, consumo intermedio, consumo final, inversión, exportaciones, etc.- sino, sobre todo, los datos referidos a la producción y a los recursos requeridos para realizar esa producción de los subcontratistas y los proveedores de componentes y materias primas.

Una tercera limitación está relacionada con el marco temporal del estudio. La necesidad de poner punto y final a la investigación en algún momento me llevó a extender el referido marco coincidiendo con el término del primer mandato presidencial de George W. Bush. Esta decisión, que era esencialmente una decisión práctica, no ha permitido profundizar con la perspectiva suficiente en el impacto sobre la relación gobierno-industria de defensa de tres circunstancias: en primer lugar, el rumbo político que ha adoptado la conducción de la Guerra contra el Terrorismo; segundo, la decisión del Departamento de Defensa de volver a reforzar su condición de regulador del mercado militar para garantizar que se cumplen los objetivos de la Transformación; y tercero, la incorporación al mercado militar de proveedores no tradicionales que se caracterizan por su elevada dinámica en las actividades innovadoras y que tiene muchas más opciones que los fabricantes tradicionales de canalizar su oferta hacia el ámbito civil. En cualquier caso, esta tesis intenta dejar constancia de que estos hechos tendrán repercusiones sobre la relación de las autoridades con la base industrial militar, aunque sin llegar a determinar de qué forma y con qué efectos.

Aportaciones de la tesis

Como se ha dicho ya, en ningún momento la pretensión de este trabajo ha sido proponer modelos de relación cliente-proveedor válidos para todas las industrias de defensa ni llegar al planteamiento de soluciones que ayuden a corregir o rebajar el impacto de aquellos aspectos disfuncionales que se derivan de la misma. Aunque es posible que algunas conclusiones tengan validez para otros casos que todavía no han sido estudiados, esto es difícil de establecer a partir de un primer estudio de casos. Pese a ello, esta tesis hace algunas contribuciones de las que es necesario dejar constancia, ya que el enfoque de análisis empleado es complementario de otros más extendidos, como el institucionalista o el microeconómico. En consecuencia, puede resultar de utilidad para futuras líneas y programas de investigación cuyo objeto de estudio sea o esté asociado a la industria de defensa.

Una de las aportaciones más relevantes tiene que ver con la utilización de una lógica de análisis que estudia a la industria de defensa como un emisor de comunicación política. Este nuevo enfoque abre la posibilidad de alcanzar un mayor entendimiento de los comportamientos empresariales frente a las decisiones

políticas que impactan directa o indirectamente en la demanda de seguridad, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Asimismo, permite profundizar en la comprensión de nuevas fórmulas empleadas por la industria de defensa para influir en el proceso político de toma de decisiones y que han recibido menos atención por parte de la comunidad académica que el gasto en lobby o en contribuciones a campañas electorales. En este sentido, la investigación presentada trasciende -como los productores de bienes y servicios de defensa- el marco de los medios políticos y centra su atención en la comunicación política, ya que considera que la utilización de este recurso es un elemento que interviene en la configuración de la relación entre el sector y el gobierno y, por tanto, ayuda a comprender el estado actual de la misma.

Por último, está la posibilidad de considerar esta tesis como un punto de partida en el estudio de otros casos que se ocupen, desde la perspectiva de los estudios de Comunicación de las formas de relación entre las industrias de defensa y los gobiernos nacionales después de la Guerra Fría. Sus resultados considerados en conjunto sí podrían conducir a conclusiones generalizables.

Posibles líneas de investigación

Es necesario el planteamiento y conducción de un mayor número de investigaciones en la línea aquí seguida para continuar profundizando en el estado de la relación gobierno-industria de defensa así como en los efectos de la misma sobre los desarrollos económicos, institucionales, políticos y estratégicos estadounidenses, atendiendo muy especialmente al papel que juega la comunicación política en la configuración de ese vínculo.

Para ello, un paso inicial sería continuar investigando sobre los efectos que algunas circunstancias asociadas a la Guerra contra el Terrorismo –y que como se ha dicho se alejaban del marco temporal de esta tesis- tendrán en la relación de los proveedores de bienes y servicios de defensa con su principal cliente. En este caso, el potencial para los estudios de comunicación es especialmente fértil dada la adhesión emocional de la opinión pública al debate sobre la seguridad nacional a partir de 2001.

También sería deseable plantear estudios con un enfoque de análisis como el empleado en esta investigación y por otras líneas de investigación relacionadas – pero que se centran más detalladamente en aspectos microeconómicos e institucionales- para indagar en el modelo de relación que puede establecerse entre las industrias de defensa del entorno europeo y sus gobiernos nacionales. Por supuesto, se impone tener en cuenta las particulares circunstancias de cada país, pero contar con un referente como el que proporciona el caso norteamericano ayuda a evitar la emergencia de disfunciones y a fortalecer los aspectos más eficaces.

Otra posible línea de investigación puede ocuparse de analizar los nuevos comportamientos del sector –su decisión de convertirse en un regulador empleando todo tipo medios- a la luz de la organización y requerimientos de los sistemas de adquisiciones y de la planificación de la defensa nacional. Asimismo, cómo habrán de tenerse en cuenta esos comportamientos a la hora de formular estrategias que apunten a la creación de una cultura de defensa, tanto en la sociedad española como en otras del entorno europeo.-

Anexos

ENGLISH SUMMARY

Most studies on the defense industry rely on Economics, Sociology, Law and Political Science to understand how the institutions and the political environment influence its behaviour. In this dissertation, the defense industrial base is analyzed using an approach based on Communication Studies. Such perspective is justified mainly by two reasons. Firstly, because in the post Cold War, defense contractors go beyond their status as providers to restore the link between corporate interests and those of the United States as a superpower. Second, because it is necessary to know how and with what effect, the use of communication strategies enhances the ability of the defense industry to intervene the decision-making process for private interest.

It is important to keep in mind that the results of this dissertation do not allow establishing universal models concerning either the relationship between any government and the defense industry or the use of political communication by defense firms to intervene the policymaking. At best, this research provides a new rationale for understanding a player whose performance is critical to the national security requirements of any country as well as its external projection.

Background and Hypothesis

In the early 1990s, the acquisition environment in which defense companies had participated over the last 40 years changed largely. The demand for weapon systems experienced a decline as well as a rejection of the establishment and the public opinion. As the White House shaped a strategy of Enlargement, the American public gave preference to burden sharing and selective engagement. In so doing, the so-called *Contract State* –the Government was committed to provide sustained sponsorship and financial support, while the contractors were committed to supply defense capabilities- came suddenly to an end.

The first hypothesis suggests that the military contractors deployed two strategies to promote a security approach that put priority on the demand for defense goods and services:

- i. a *conversion strategy*, involving the remaking of the defense procurement market and the contractual arrangement with the U.S. Department of Defense, as well as the development of new weapon systems critical to achieving the desired Revolution in Military Affairs; and
- ii. a *communication strategy*, aiming to re-shape the political and public perception of threat and security

A second hypothesis posits that defense firms did not request for an increase in the military budget on their own behalf; instead they sought players that were not strictly political actors but usually provided guidelines for policy planning on a broad range of issues.

Independent non-partisan public policy research institutes were in charge of searching arguments to advance an increase in the demand for security, and most important were in charge of setting the Security Policy agenda as well as framing the debate on national security matters. Handling a wide range of arguments, think tanks gave a rationale to the strategic and budgetary requirements of the sector.

The third and last hypothesis suggests that the transforming process of the US military helped to build a new bipartisan consensus more than any other issue. Regarding to this, the communication strategy would have made the case for an increase in the demand for new weapon systems, in the context of the IT revolution. Similarly, it would have achieved the commitment of both, Democrats and Republicans, to meet the objectives of the military reform.

State of the Art

Recent studies on the U.S defense industrial base have been dominated by neoclassical approaches. These studies focus both on the application of mathematical and econometric models to the internal dynamics of this sector and the impact of military production on national economy. More recently, some researches have been interested in the relationship between the military providers and the Government, focusing on the making of a new arrangement, and assessing its effects on national security options.

Despite the recognition that the defense industrial base contribute to U.S. Foreign and Security Policy, there are far fewer studies interested in the political side of defense contractors and they usually focus on lobby spending and campaign contributions made by these companies. Instead, the use of political communications as a resource to advance their private interests has not been considered.

Methodology

It is difficult to understand the recent evolution of the U.S. defense industry ignoring the findings of History, Political Science, Sociology, and, of course, Communication Studies. This research makes an effort to go beyond the scope of Microeconomics -even beyond the approach of New Institutional Economics. It deepens the scope of Communication Studies while making constant references to the contributions made by other disciplines interested in the same subject.

In this thesis, it's been used the case method, which makes possible to describe the relationship between the U.S. government and the defense industrial base in the post Cold War period. At the same time, it allows explaining why in the last fifteen years the defense industrial base has strengthened by becoming a power structure.

The dissertation is organized in the following manner. The first part approaches the third historical debate on security, to know the corporate, institutional and strategic circumstances surrounding the defense industry in the early 1990s. The second one is devoted to the so called conversion strategy, while the third block addresses the

communication strategy. Finally, there is a chapter devoted to the military Transformation as a process that leads to a rearrangement of the *Contract State*.

Main findings

The analysis presented in this dissertations leads to the following conclusions:

- The first response to the strategic changes and the drawdown in the defense procurement budgets was the remaking of the defense industrial base, a process that should lead to a military market consistent with the national security requirements in the post Cold War. Similarly, and for the first time in 40 years, the contractual arrangement with the U.S. government transformed into a relationship with customer-supplier roles clearly defined.
- As a second front, the defense industry implemented a communication strategy to make Americans' more keenly aware of dangers from abroad that either challenge the U.S leadership or threaten the U.S. homeland. The aim was the establishment and the public put a very high priority on the protection of vital interest by increasing defense spending.
- The decline in the defense procurement budget along with changes in the defense acquisition system reinforced the contractors' trend towards unilateral anti-competitive behaviour. While the Department of Defense enhanced its role as a customer –instead its role as a sponsor and market regulator- in an attempt to shift risks out of the public sector and as a mean of achieving a better value for money.
- These changes negatively impact the performance of defense firms. Firstly, there was an increased in their market power, which enabled them to reshape both the objectives and the path of defense industry restructuring process. Second, as mergers and acquisitions became a mean to increase market shares, cash flows, and profitability, the U.S. military market reached its highest level of consolidation. Finally, the new circumstances reduced the ability of defense firms to control the overhead costs as well as the level of expenditure in independent R&D, and the stimulus for innovation.
- More than ever before in the last four decades, the defense industry relies on communication to advance its private interests. A communication strategy had several advantages over lobby and campaign contributions. Firstly, it allowed reshaping images, beliefs and intentions, as well as reinforcing misunderstanding and limit

rationality. Second, it favoured a convergence between private interests and the U.S national interest. Third, it strengthened the options to intervene the decision-making by providing access to the establishment. Finally, it was supportive of lobby and contributions.

- The main features of the communication strategy implemented by the defense industry were the following:

Objectives: it was expected the making of a national security strategy that strengthened the U.S. hegemony, the traditional power structures and the economic actors linked to the security sector. Similarly, it was required people's involvement in the debate on national security.

Agents: public policy research institutes were in charge of searching arguments to promote an increase in the demand for security, and most important were in charge of setting the Security Policy agenda.

Contents: research policy institutes focused and fuel the debate on the following issues: the definition of new challenges to the U.S. vital interests as well as the American leadership for the post Cold War period; the definition of new threats such as non-state terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, the emergence of backlash states and other sources of unconventional threats; the ballistic missile threat to the U.S homeland and the deployment of a missile defense system; the transformation of the U.S. military; and the NATO expansion. Among these matters, the case for the Transformation was the most useful in achieving an increase in the demand for security. On one hand, the IT revolution created the conditions for the demand for new weapon systems –Intelligence, Surveillance, and Recognition; Command, Control, Communication, and Computer; and precision guided munitions. On the other, the need for a military reform obtained a wide degree of agreement in both Republican and Democratic Party, even before September 11.

The role of ideology: despite the ideology has much to do with the public projection of think tanks, this was not the key factor determining the defense contractors' choice. Research focus, media visibility, and direct access to the policymakers -mainly those officials in the national security community, were at least as important as the body of principles and beliefs advanced by these organizations.

The effects of September 11 and the War on Terrorism: although these events were windows of opportunity for implementing a national security strategy that identifies

international primacy as military dominance, the communication strategy referred in this dissertation was conceived and set going before the attacks. Even they were not starting points they allowed reshaping the content of those messages that prescribed an increase in the demand for security.

Limitations of Research

To create a model, it is critical to come into contact with the people involved in those organizations the model refers to. In that sense, the main limitation stems from the inability to observe the military industry senior executives, the Department of Defense officials, and the public policy research institutes in their own environment, mainly how they faced the post Cold War security, political and budgetary conditions.

Second, to support or weaken the premise that corporate interests converge towards the national interest -and not the way around, it would have been desirable to assess the impact of the new arrangement between the government and defense contractors on the U.S economy. Such analysis requires considering inter-industry relations, that is, how the output of an industry goes to another industry where it serves as an input, and thereby makes them dependent on one another both as customer of output and as supplier of inputs. Although it's possible to collect data covering the major transactions of all prime contractors and its subsidiaries, this is not the case for subcontractors and component suppliers.

A third limitation refers to the timeframe. The need to limit led me to extend the research to the end of President George W. Bush's first term. In so doing, it was impossible to estimate the impact of three circumstances on the relationship here referred: the political management of the War on Terrorism; the Defense Department's decision to re-strengthen its role as regulator -to ensure the defense industrial base met the objectives of the military transformation; and the rise of small non-traditional companies as defense contractors. In any case, this dissertation states that these events will have consequences in the relationship between the Government and military industrial base, even it is not able to determine how and with what effects.

Significance of Research

One of the most important contributions has to do with the use of an approach based on Communication Studies. This opens the possibility for a better understanding of corporate behaviour facing off the political decisions that affect the demand for security, both in terms of quantity and quality.

It also allows deepening the understanding of new resources employed by the defense industry to influence the decision-making process, which have received less attention than lobbying spending and campaign contributions. Regarding to this, the dissertation states that the use of political communication contributes to the remaking of the relationship between defense contractors and the U.S. government. Therefore, an approach

based on Communication Studies enables a better understanding of the current state of the art.

Finally, there is the possibility of considering this research as a starting point in the study of the contractual arrangement between defense industries and national governments after the Cold War, using this new approach. Their results taken together could lead to generalized conclusions.

Subsequent Research

It is necessary to conduct more research on the role of political communication in shaping the relationship between the U.S government and the defense industrial base as well as its effects on the economic, institutional, political, and strategic development of the U.S.

An initial step would be to deepen on the effects that some circumstances associated with the War on Terrorism could have on this particular arrangement. Regarding to this, the potential for Communication Studies is especially fertile given the American public's involvement in the debate on national security since 2001.

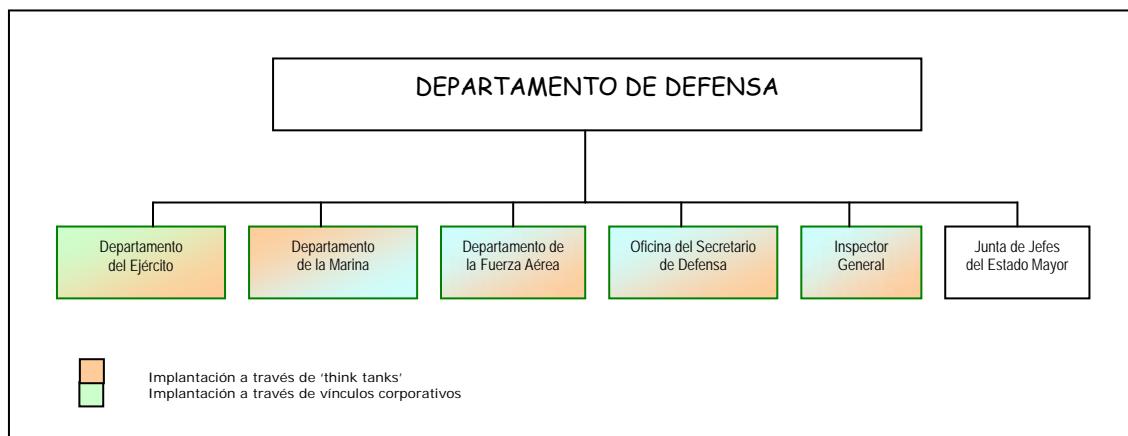
It would be highly desirable to develop studies and research projects examining the relationship between European defense industries and their national governments. Of course, it is necessary to consider the particular circumstances of each country; however getting a reference such as the American case is always useful.

Other subsequent researches could focus on the new behaviour of the defense contractors considering the organization and requirements of the procurement systems. Similarly, this performance should be considered in the deployment of strategies aimed at creating a so called 'defense culture', both in Spain and other European societies.-

Anexo 2

IMPLANTACIÓN DE LA INDUSTRIA DEFENSA EN LA AGENCIAS ASOCIADAS A LA SEGURIDAD NACIONAL

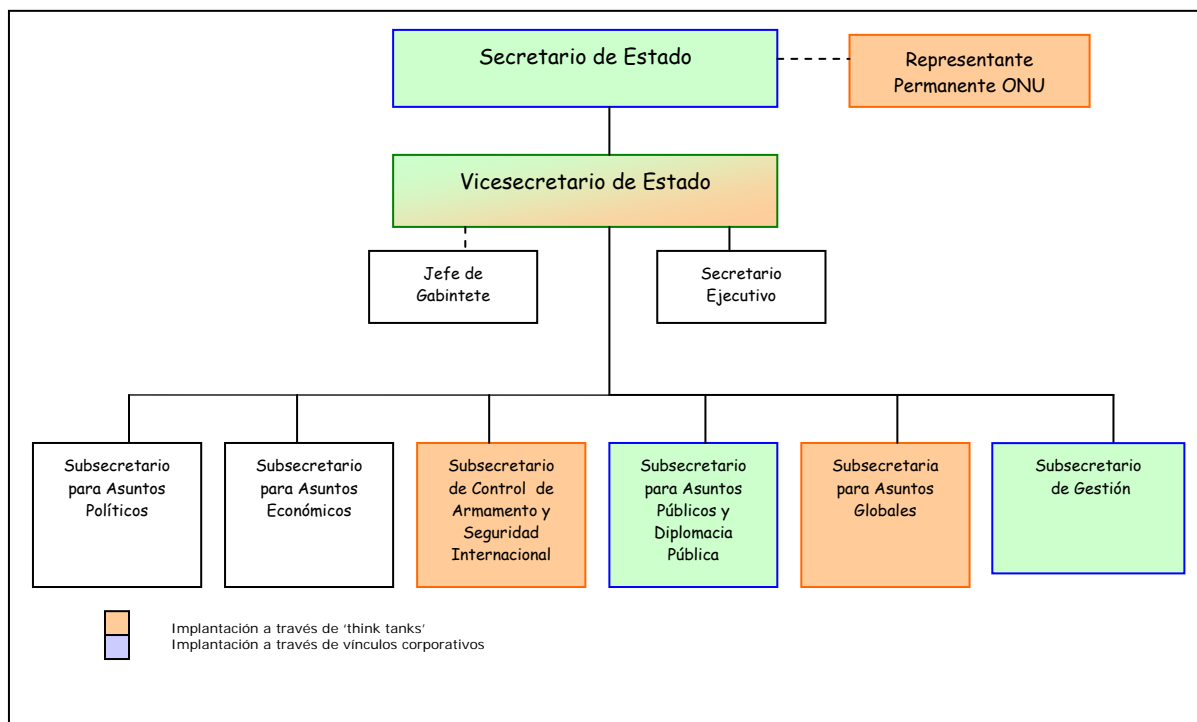
ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA*



Fuente: elaboración propia

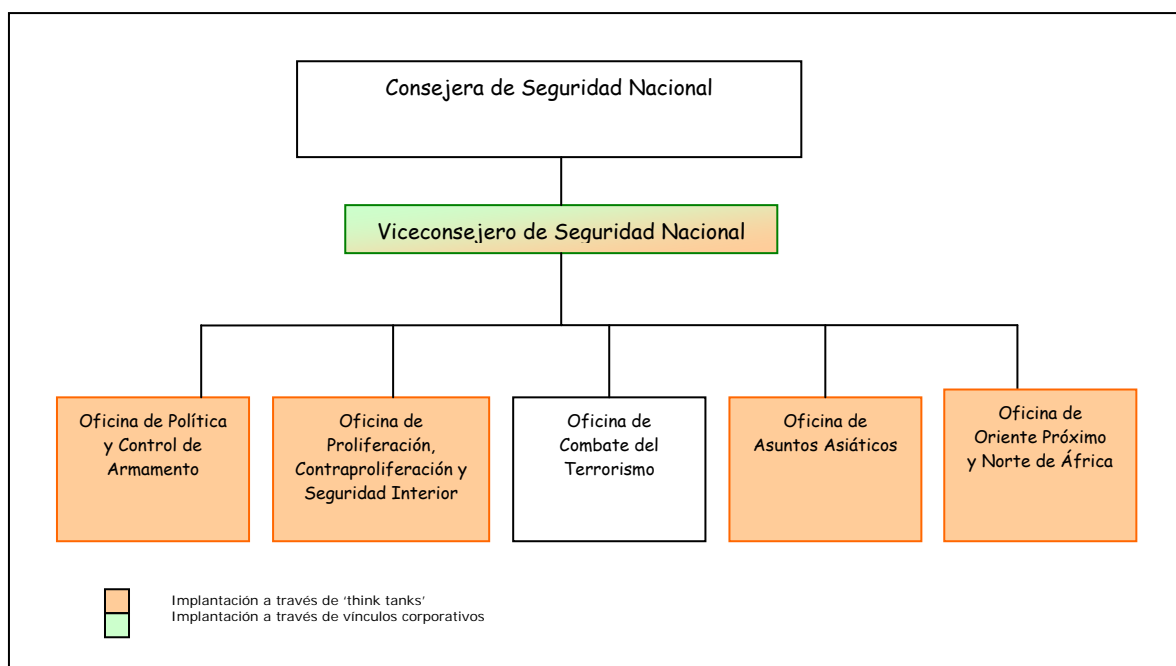
** la estructura ha sido simplificada para incluir a los estamentos civil y militar del Pentágono*

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO



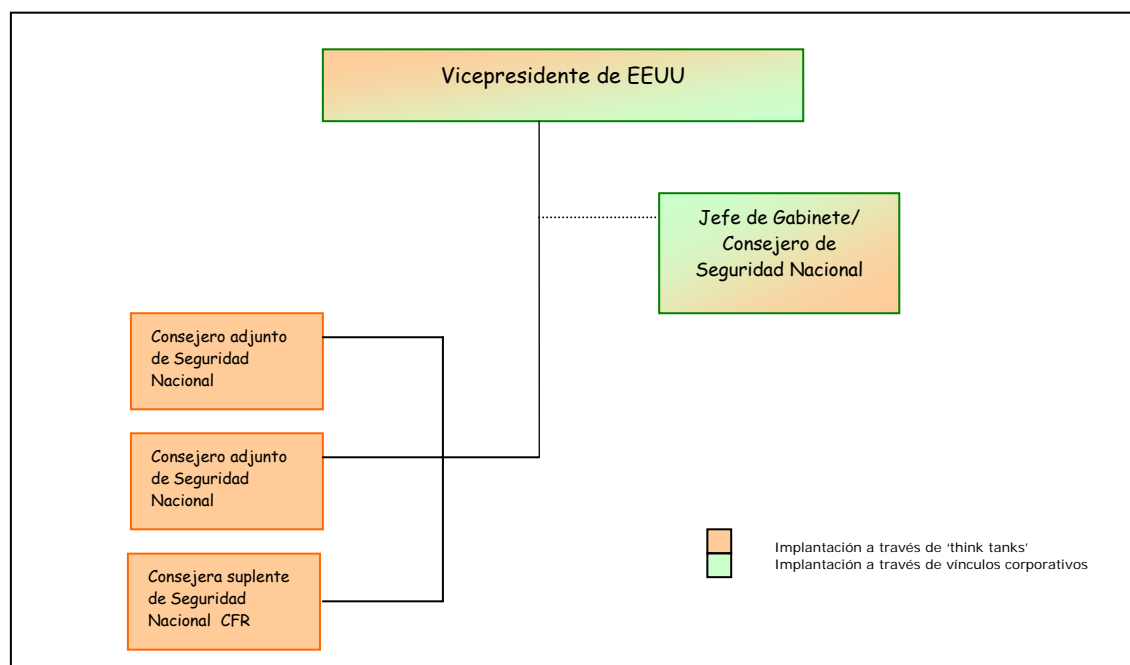
Fuente: elaboración propia

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL



Fuente: elaboración propia

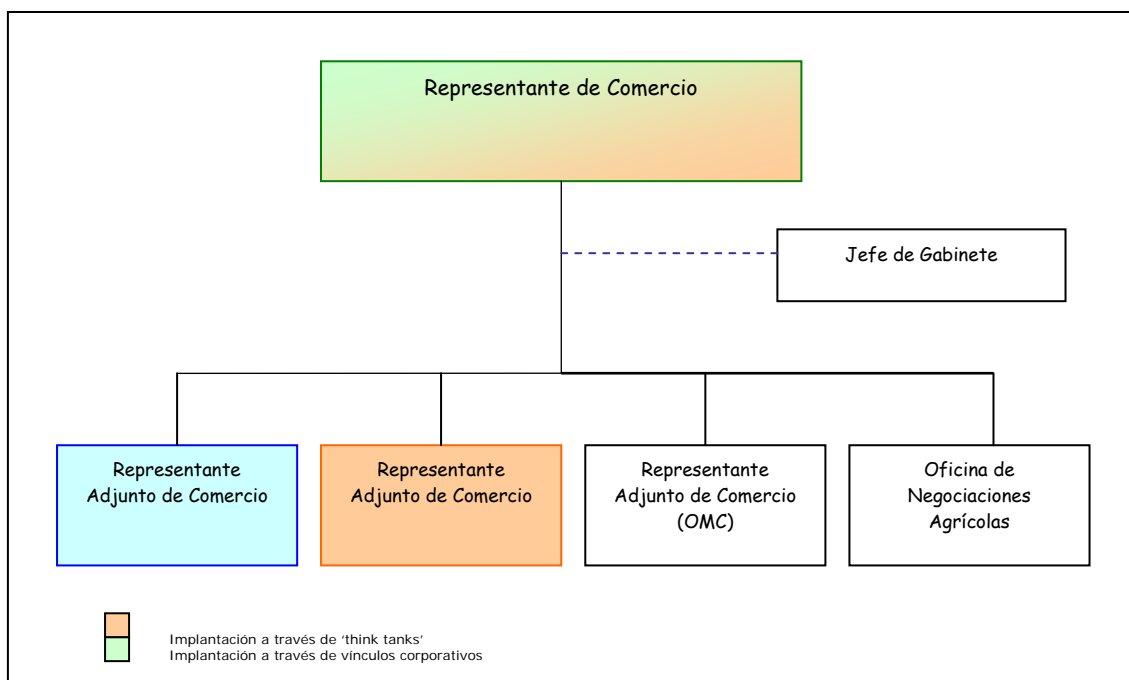
ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA OFICINA DEL VICEPRESIDENTE*



Fuente: elaboración propia

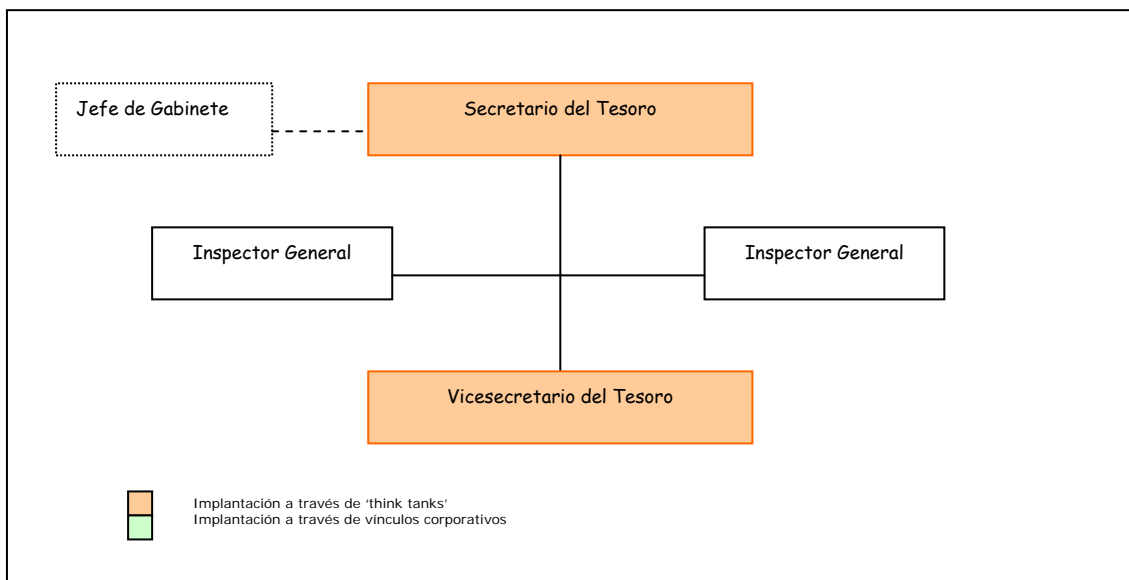
* la estructura ha sido simplificada y sólo incluye el staff de seguridad nacional

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA OFICINA DEL REPRESENTANTE DE COMERCIO



Fuente: elaboración propia

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL TESORO



Fuente: elaboración propia

IMPLANTACIÓN DE LA INDUSTRIA MILITAR EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA

CONSEJO DE POLÍTICA DE DEFENSA

NOMBRE	AFILIACIÓN A 'THINK TANKS'	VINCULOS CORPORATIVOS CON LA INDUSTRIA DE DEFENSA
Kenneth ADELMAN	Proyecto Nuevo Siglo Americano RAND Corporation	Boeing Raytheon Rockwell Collins
Richard ALLEN	Institución Hoover Proyecto Nuevo Siglo Americano Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales Fundación Heritage Centro Nixon Consejo de Relaciones Exteriores	
Martin ANDERSON	Institución Hoover	
Gary BECKER	Institución Hoover American Enterprise Institute	
Barry BLECHMAN	Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales Fundación Carnegie	Defense Forecasting International
Harold BROWN	Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales RAND Corporation Foreign Policy Institute	
Eliot COHEN	Proyecto Nuevo Siglo Americano American Enterprise Institute	
Devon CROSS	Proyecto Nuevo Siglo Americano Centro de Política de Seguridad	
Ronald FOGELMAN		MITRE Corp
Thomas FOLEY	American Enterprise Institute Consejo de Relaciones Exteriores Institución Brookings	
Tillie FOWLER		
Newt GINGRICH	Institución Hoover American Enterprise Institute	
Gerald HILLMAN		
Charles HORNER	Centro de Política de Seguridad Instituto Hudson Instituto Internacional de Estudios Estratégicos	
Fred IKLÉ	Proyecto Nuevo Siglo Americano Centro de Política de Seguridad Instituto Nacional de Políticas Públicas American Enterprise Institute Instituto Hudson Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales RAND Corporation	Telos Corporation
David JEREMIAH	Instituto Judío de Seguridad Nacional	Technology, Strategies & Alliances Litton Industries Boeing Alliant Techsystems GSE Systems Raytheon Texas Instruments ManTech Northrop Grumman MITRE Corp
Henry KISSINGER	Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales RAND Corporation Consejo de Relaciones Exteriores	General Dynamics
Richard PERLE	Proyecto Nuevo Siglo Americano Centro de Política de Seguridad American Enterprise Institute Instituto Hudson Instituto Judío de Seguridad Nacional Consejo de Relaciones Exteriores	Boeing Loral Space & Communications
Dan QUAYLE	Proyecto Nuevo Siglo Americano Instituto Hudson	

NOMBRE	AFILIACIÓN A 'THINK TANKS'	VINCULOS CORPORATIVOS CON LA INDUSTRIA DE DEFENSA
Henry ROWEN	Proyecto Nuevo Siglo Americano Institución Hoover RAND Corporation Consejo de Relaciones Exteriores Instituto Internacional de Estudios Estratégicos	
James SCHLESINGER	Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales RAND Corporation Consejo de Relaciones Exteriores Centro Nixon	
Jack SHEEHAN		Bechtel International
Kiron SKINNER	Institución Hoover Consejo de Relaciones Exteriores	
Walter SLOCOMBE	Proyecto Nuevo Siglo Americano Consejo de Relaciones Exteriores	
Hal SONNENFELDT	Brookings Institution Instituto Internacional de Estudios Estratégicos	
Ruth WEDGWOOD	Consejo de Relaciones Exteriores	
Chris WILLIAMS	Proyecto Nuevo Siglo Americano Carnegie Endowment	Boeing Northrop Grumman TRW
Peter WILSON	Centro de Política de Seguridad Institución Hoover	Crossflo Systems (IT)
James WOOLSEY	Proyecto Nuevo Siglo Americano Instituto Judío de Seguridad Nacional Centro de Política de Seguridad Instituto Nacional de Políticas Públicas Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales	Booz Allen & Hamilton, Lockheed Martin, BAE Systems, L-3 Communications (Titan), CSC (DynCorp), Aerospace Corp.

CONSEJO CIENTIFICO DE LA DEFENSA

NOMBRE	THINK TANKS	VINCULOS CORPORATIVOS CON LA INDUSTRIA DE DEFENSA
William Schneider	Proyecto Nuevo Siglo Americano Instituto Nacional de Políticas Públicas Instituto Hudson	International Planning Services Jefferson Consulting Group BAE Systems World Space Lucent Technologies Defense Group, Inc.
Vincent Vitto		Charles Stark Draper Lab MIT Lincoln Lab Sandia National Lab
Samuel D. Adcock		EADS North America
William F. Ballhaus, Jr.		The Aerospace Corporation Lockheed Martin
Michael J. Bayer		Dumbarton Strategies LLC DynCorp (CSC) EG&G, Inc. (URS) Athena, Inc. (CACI)
Denis A. Bovin	Consejo de Relaciones Exteriores	Business Executives for National Security, Inc. Massachusetts Institute of Technology
Michael Carns		Spectrum Group
William P. Delaney		MIT Lincoln Laboratory
Delores M. Etter		
Bran Ferren		Applied Minds
Theodore S. Gold	Institute for Defense Analyses	Booz-Allen & Hamilton Sandia National Lab
William R. Graham	Centro de Política de Seguridad Instituto Nacional de Políticas Públicas RAND Corporation	National Security Research, Inc. Swales Aerospace (ATK) Defense Group Inc. R&D Association Jaycor, Inc.
William W. Hartzog		Burdeshaw Associates Ltd.
Richard L. Haver		TRW (Northrop Grumman)
Robert J. Hermann		Global Technology Partners United Technologies
William G. Howard		
Miriam E. John		Sandia National Laboratory SAIC ANSER Corp.
Anita K. Jones		Charles Stark Draper Lab SAIC MITRE Corp
Ronald L. Kerber		Boeing Co.
Donald C. Latham		General Dynamics
Robert W. Lucky		Telcordia Technologies
V. Larry Lynn		
Peter A. Marino		
Joseph Markowitz		
James P. McCarthy		
Arthur L. Money		CACI International TRW
Robert F. Nesbit		Senior VP & General Manager Center for Integrated Intelligence Systems MITRE Corporation
Philip A. Odeen		Northrop Grumman

NOMBRE	AFILIACIÓN A 'THINK TANKS'	VINCULOS CORPORATIVOS CON LA INDUSTRIA DE DEFENSA
Donald L. Pilling	Consejo de Relaciones Exteriores Brookings Institution	Logistics Management Institute
George Poste	Consejo de Relaciones Exteriores Hoover Institution	Health Technology Networks
Ann Marie Skalka		
Albert E. Smith		Lockheed Martin
William O. Studeman,		Northrop Grumman
James P. Wade, Jr.		Defense Group Inc
Larry D. Welch, USAF	Institute for Defense Analyses	CACI International
Michael J. Williams		

CONSEJO COMERCIAL DE LA DEFENSA

NOMBRE	AFILIACIÓN A 'THINK TANKS'	VINCULOS CORPORATIVOS CON LA INDUSTRIA DE DEFENSA
Michael J. Bayer		Dumbarton Strategies LLC DynCorp (CSC) EG&G, Inc. (URS) Athena, Inc. (CACI)
Frederick W. Cook		
Henry Cooper	Instituto Nacional de Políticas Públicas Fundación Heritage	Jaycor Inc Applied Research Association
Neils F. Albert		MRC LLC
Barbara Barreto		Raytheon Co.
Carly S. Fiorina		Lucent Technologies MIT Business Executives for National Security, Inc
Aaron Friedberg	Instituto Judío de Seguridad Nacional	
Denis A. Bovin		Business Executives for National Security, Inc
Henry N. Dreifus		
Robert F. Hale		Logistic Management Institute
John J. Hamre	Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales	MITRE Corp. SAIC Telcordia Technologies
James K. Haveman		
Madelyn P. Jennings		General Electric
James W. Kimsey		
Mel M. Immergut		
Mark H. Ronald		BAE Systems DynCorp (CSC) Alliant Techsystems
John W. Madigan	Institución Hoover	
William R. Phillips		IBM (International Defense Team)
Arnold N. Punaro		SAIC
William Schneider	Proyecto Nuevo Siglo Americano Instituto Nacional de Políticas Públicas Instituto Hudson	
Joseph R. Wright		INTELSAT
Atul Vanishistha		NeoIT Cardinal Health
Dov S. Zakheim		Northrop Grumman

Bibliografía

Política Exterior y Seguridad Nacional estadounidense en la post Guerra Fría

ALBRIGHT, Madeleine, *Commencement Address at Harvard*, 5 de junio de 1997. Reproducido por ERLANGER, Steven, "Albright Sees an Ambitious World Mission for US", *The New York Times*, 6 de junio de 1997.

_____, "The Testing of American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 6, nov/dic. de 1998, pp. 50-64.

_____, "The Making of US Foreign Policy", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 5, n° 1, marzo de 2000, pp. 2.

ART, Robert, "A Defensible Defense. America's Grand Strategy after the Cold War", *International Security*, vol. 15, n° 4, verano de 1991, pp. 5-53.

_____, "A US Military Strategy for the 1990s: Reassurance without Dominance", *Survival*, vol. 34, n° 4, invierno de 1992/93, pp. 3-24.

_____, "Why Western Europe Needs the United States and NATO", *Political Science Quarterly*, vol. 111, n° 1, primavera de 1996, pp. 1-39.

_____, "American Foreign Policy and the Fungibility of Force", *Security Studies*, vol. 5, n° 4, verano de 1996, pp. 7-42.

_____, "The Strategy of Selective Engagement", en BOYER, Pelham y WOOD, Robert, (ed), *Strategic Transformation and Naval Power in the Twenty First Century*, Newport, Naval War College Press, 1998, pp. 167-195.

_____, "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement," *International Security*, vol. 23, n°. 2 invierno de 1998/99, pp. 79-114.

_____, "Force and Fungibility Reconsidered", *Security Studies*, vol. 8, n° 4, verano de 1999, pp. 184-190.

_____, *A Grand Strategy for America*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2003.

_____, *America's Grand Strategy and World Politics*, Nueva York, Routledge, 2007.

ART, Robert y BROWN, Seyom, *US Foreign Policy: the Search for a New Role*, Nueva York, MacMillan, 1993.

ART, Robert y CRONIN, Patrick (eds), *The United States and Coercive Diplomacy*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2003.

ART, Robert y JERVIS, Robert (eds), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Problems*, Nueva York, Longman, 2004, (7ª ed.)

ART, Robert y WALTZ, Kenneth (eds), *The Use of Force*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003 (6ª ed).

ASMUS, Ronald, *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, Nueva York, Columbia University Press, 2002.

ASMUS, Ronald, KUGLER, Richard y LARRABEE, Stephen, "Building a New NATO", *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 4, otoño de 1993, pp. 28-40.

ASMUS, Ronald y LARRABEE, Stephen, "NATO and the Have-Nots: Reassurance after Enlargement", *Foreign Affairs*, vol. 75, n°6, noviembre-diciembre de 1996, pp. 13-20.

BARBER, Benjamin, *Fear's Empire. War, Terrorism, and Democracy*, Nueva York, Norton, 2003.

BAUCOM, Donald "The Rise and Fall of Brilliant Pebbles", *Journal of Social Political and Economic Studies*, vol. 29, n° 2, septiembre de 2004, pp. 143-190.

BERGER, Samuel, "American Power: Hegemony, Isolationism or Engagement", discurso del consejero de Seguridad Nacional en el Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 21 de octubre de 1999, Oficina del Secretario de Prensa, Casa Blanca.

_____, "A Foreign Policy for the Global Age", *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 6, nov/dic. de 2000, pp. 22- 39.

BROWN, Michael, COTE, Owen, LYNN-JONES, Sean y MILLER, Steven (eds), *America's Strategic Choices*, Cambridge, The MIT Press, 1997.

BRUNE, Lester, *The United States and Post-Cold War Interventions: Bush and Clinton in Somalia, Haiti and Bosnia, 1992-1999*, Claremont, (CA), Regina Books, 1998.

BRZEZINSKI, Zbigniew, "Selective Global Commitment", *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 4, otoño de 1991, pp. 1-20.

_____, "The Cold War and Its Aftermath", *Foreign Affairs*, vol 71, n° 4, otoño de 1992, pp. 31-49.

_____, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Paidós, 1998.

_____, *The Geostrategic Triad. Living with China, Europe and Russia*, Centre for Strategic and International Studies, Washington DC, CSIS Press, 2001.

_____, *The Choice. Global Domination or Global Leadership*, Nueva York, Basic Books, 2004.

BRZEZINSKI, Zbigniew, SCOWCROFT, Brent y MURPHY, Richard, "Differentiated Containment", *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 3, mayo/junio de 1997, pp. 20-30.

BROOKS, Stephen y WOLFORTH, William, "American Primacy in Perspective", *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 4, Julio/agosto de 2002, pp. 20-33.

BUSH, George H., *National Security Strategy For The United States*, Executive Office of the President, the White House, US Government Printing Office, Washington DC, agosto de 1991.

CALDUCH CERVERA, Rafael, "La incidencia de los atentados del 11 de Septiembre en el terrorismo internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 5, diciembre de 2001, pp. 173-203.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

CARTER, Ashton y PERRY, William, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999.

CEASER, James, "La gran línea divisoria: el internacionalismo estadounidense y sus oponente", en KRISTOL, William, y KAGAN, Robert, *Peligros Presentes. Soluciones de la nueva Administración Bush ante una civilización amenazada*, Córdoba, Almuzara, 2005, pp. 71-93.

COOPER, Robert, *The Postmodern State and the World Order*, Londres, Demo, The Foreign Policy Centre, 1996, pp. 7-43.

_____, "The Postmodern State", *Re-ordering the World: The Long-term Implications of Septiembre 11th*, Londres, The Foreign Policy Centre, 2002.

DOYLE, Michael, *Ways of War and Peace*, Nueva York, W.W. Norton, 1997.

FLEITZ, Frederick, *Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: Causes, Solution, and US Interests*, Westport (CT), Praeger, 2002.

FUKUYAMA, Francis, "The End of History", *The National Interest*, n° 16, verano de 1989, pp. 13-18.

_____, *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Simon & Shuster, 1992.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, *Estados Unidos y la construcción de un nuevo orden mundial: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea 1989-*

1992. Tesis de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, leída el 14 de junio de 2001.

_____, *Peace through Primacy: la Administración Bush, la Política Exterior de Estados Unidos y las bases de la Primacía Imperial*, UNISCI Papers n° 30, diciembre de 2003.
GARDNER, Lloyd, *A Covenant with Power: America and World Order from Wilson to Reagan*, Nueva York, Oxford University Press, 1984.

GILPIN, Robert, *War and Change in the International System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

_____, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

GOLDSTEIN, Joshua, *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*, New Haven, Yale University Press, 1987.

HAASS, Richard, "Military Force: A User's Guide", *Foreign Policy*, n° 96, otoño de 1994, pp. 21-37.

_____, *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1997.

_____ (ed), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1998.

_____, "What to Do with American Primacy?" *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 5, sept./oct. 1999, pp. 37-49.

_____, *The Opportunity: America's Moment to Alter History's Course*, New York, Public Affairs, 2005.

HANSEN, Birthe y HEURLIN, Bertel, (ed), *The New World Order. Contrasting Theories*, Londres, Macmillan, 2001.

HUNTINGTON, Samuel, "The US: Decline or Renewal?", *Foreign Affairs*, vol. 67, n° 2, invierno de 1988/89, pp. 76-96.

_____, "Why International Primacy Matters", *International Security*, vol. 17, n° 4, primavera de 1993, pp. 68-83.

_____, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3, verano de 1993, pp. 22-49.

_____, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997.

_____, "The Erosion of American National Interest", *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 5, sept./oct. 1997, pp. 28-49.

_____, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 2, marzo-abril de 1999, pp. 35-49.

IKENBERRY, John, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order", *International Security*, vol. 23, n° 3, invierno de 1998-99, pp. 43-78.

JERVIS, Robert, "The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?", *International Security*, vol. 16, n° 3, invierno de 1991-92, pp. 39-73

_____, "A Political Science Perspective on the Balance of Power and the Concert", *The American Historical Review*, vol. 97, n° 3, junio de 1992, pp. 716-724.

_____, "International Primacy. Is the Game Worth the Candle?" *International Security*, vol. 17, n° 4, primavera de 1993, pp. 52-67.

_____, "Leadership, Post-Cold War Politics, and Psychology", *Political Psychology*, vol. 15, n° 4, diciembre de 1994, pp. 769-777.

_____, "US Grand Strategy: Mission Impossible", *Naval War College Review*, vol. 51, n° 3, verano de 1998, pp. 22-36.

_____, "American and the Twentieth Century: Continuity and Change", *Diplomatic History*, vol. 23 n° 2, primavera de 1999, pp. 219-238.

_____, "An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not?", *Political Science Quarterly*, vol. 117, n° 1, primavera de 2002, pp. 37-54.

_____, "The Compulsive Empire", *Foreign Policy*, n° 137 julio-agosto de 2003, pp. 82-87.

_____, "Understanding the Bush Doctrine", *Political Science Quarterly*, vol. 118, n° 3, 2003, pp. 365-388.

_____, "The Remaking of a Unipolar World", *The Washington Quarterly*, vol. 29, n° 3, verano de 2006, pp. 7-19.

JERVIS, Robert y SNYDER, Jack, *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power*, Oxford University Press, 1991.

JOFFE, Josef, "Bismarck or Britain? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity", *International Security*, vol. 19, n° 4, primavera de 1995, pp. 94-117.

_____, "How America Does It?", *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 5, sept. 1997, pp. 13-27.

_____, "Clinton's World: Purpose, Policy, and *Weltanschauung*", *The Washington Quarterly*, vol. 24, n° 1, invierno de 2001, pp. 141-154.

_____, "Who's Afraid of Mr. Big? Balance and Power after Bipolarity", *The National Interest*, verano de 2001, pp. 43-52.

JOHNSON, Chalmer, *Las amenazas del imperio. Militarismo, secretismo y el fin de la república*, Barcelona, Crítica, 2004.

JOXE, Alain, *El imperio del caos. Las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la post Guerra Fría*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

KAGAN, Robert "Adversarial Legalism and American Government", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 10, n° 3, verano de 1991, pp. 369-406.

_____, "The Benevolent Empire", *Foreign Policy*, n° 111, verano de 1998, pp. 24-35.

_____, *Adversarial Legalism: The American Way of Law*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2001.

_____, "Power and Weakness. Why the United States and Europe See the World Differently" *Policy Review*, n° 113, junio/julio de 2002, pp. 3-26.

_____, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Alfred Knopf, 2003.

_____, "America's Crisis of Legitimacy", *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 2, marzo/abril de 2004, pp. 65-87.

KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers: Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987.

_____, *Grand Strategies in War and Peace*, New Heaven (CT), Yale University Press, 1992.

_____, *Preparing for the Twenty-First Century*, Londres, Harper Collins, 1993.

KENNEDY, Paul, CHASE, Robert y HILL, Emily, "Pivotal States and US Strategy", *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 1, enero/febrero de 1996, pp. 33-51.

KEOHANE, Robert, "International Institutions: Two Perspectives" *International Studies Quarterly*, vol. 32, n° 4, diciembre de 1988, pp. 379-396.

KEOHANE, Robert, y MARTIN, Lisa, "The Promise of Institutional Theory" *International Security*, vol. 20, n° 1, verano de 1995, pp. 39-51.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *Power and Interdependence*, New York, Longman, 2000, (3ª ed).

KIRKPATRICK, Jeanne, "A Normal Country in a Normal Time", *The National Interest*, vol. 21, otoño de 1990, pp. 40-44.

KRAUTHAMMER, Charles, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol.70, n°1, 1990/91, pp. 23-33.

_____, "The Unipolar Moment Revisited. United States World Dominance", *The National Interest*, n° 70, invierno de 2002/2003, pp. 5-12.

KRISTOL, William y KAGAN, Robert, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 4, julio-agosto de 1996, pp. 18-32.

_____, *Peligros Presentes. Soluciones de la nueva Administración Bush ante una civilización amenazada*, Córdoba, Almuzara, 2005.

KUPCHAN, Charles, "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration and the Sources of a Stable Multipolarity", *International Security*, vol. 23, n° 2, otoño de 1998, pp. 40-79.

_____, "In Defence of European Defence: an American Perspective", *Survival*, vol. 42, n° 2, 2000, pp. 16-32.

KUPCHAN, Charles y KUPCHAN, Clifford, "The Promise of Collective Security", *International Security*, vol. 20, n° 1, verano de 1995, pp. 52-61.

KUPCHAN, Charles y MYERS, Joanne, *The End of the American Era: US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, Nueva York, Random House, 2000.

LAKE, Anthony, "From Containment to Enlargement", *US Department of State Dispatch*, vol. 4 n° 39, septiembre de 1993, pp. 658-664. Discurso del consejero de Seguridad Nacional en la Universidad Johns Hopkins, Washington DC, 21 de septiembre de 1993.

_____, "Confronting Backlash States", *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 2, marzo-abril de 1994, pp. 45-55.

_____, "Defining Missions, Settling Deadlines", *US State Department Dispatch*, vol. 7, n° 18, abril de 1996.

_____, *Six Nightmares: Real Threats in a Dangerous World and How America Can Meet Them*, Little, Brown & Co., 2000.

LAYNE Christopher, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security*, vol. 17, n° 4, primavera de 1993, pp. 5-51.

_____, "Supremacy Is America's Weakness" *Financial Times*, 13 de agosto de 2003.

_____, "Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace", *International Security*, vol. 19, n° 2, otoño de 1994, pp. 5-49.

_____, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy" *International Security*, vol. 22, n° 1, verano de 1997, pp. 86-124.

_____, "Rethinking American Grand Strategy Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?", *World Policy Journal*, vol. 15, verano de 1998, pp. 8-28.

_____, "Offshore Balancing Revisited", *The Washington Quarterly*, vol. 25, n° 2, primavera de 2002, pp. 233-248.

_____, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2006.

LAYNE Christopher y SCHWARZ, Benjamin, "American Hegemony: Without an Enemy", *Foreign Policy*, n° 92, otoño de 1993, pp. 5-23.

LIEBER, Robert, *Eagle Adrift: American Foreign Policy at the End of the Century*, (New York: Longman, 1997.

LUTTWAK, Edward, "From Geopolitics to Geo-Economics", *The National Interest*, n° 20, verano de 1990, pp. 17-19.

_____, "Where Are the Great Powers?", *Foreign Affairs*, vol. 73 n° 4, julio-agosto de 1994, pp. 23-28.

MANN, Michael, *El imperio incoherente. Estados Unidos y el nuevo orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2004.

MASTANDUNO, Michael, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after de Cold War" *International Security*, vol. 21, n° 4, primavera de 1997, pp. 49-88.

MASTANDUNO, Michael y KAPSTEIN, Ethan, *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.

MERSHEIMER, John, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, vol. 11, n° 4, verano de 1990, pp. 50-56.

_____, "The False Promise of International Institutions" *International Security*, vol. 19, n° 3, invierno de 1994/95, pp. 5-49.

_____, "The Future of America's Continental Commitment", en LUNDESTAD, Geir (ed), *No End To Alliance: The United States and Western Europe*, Nueva York, St. Martin, 1998, pp. 221-242.

_____, "The Future of American Pacifier", *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 5, septiembre/octubre de 2001, pp. 46-61.

_____, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton, 2001.

MERSHEIMER, John y VAN EVERA, Stephen. "When Peace Means War", *The New Republic*, 18 de diciembre de 1995, pp. 16-21.

MODELSKI, George, *Long Cycles in World Politics*, Seattle, University of Washington Press, 1987.

MURAVCHIK, Joshua, "New Dominions for Democracy", *The American Enterprise Magazine*, enero/febrero de 1991.

_____, *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny*, Washington DC, American Enterprise Institute Press, 1992.

_____, *The Imperative of American Leadership: A Challenge to Neo-Isolationism*, Washington DC, American Enterprise Institute Press, 1996.

_____, "Affording Foreign Policy: The Problem Is Not Wallet, but Will", *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 2, marzo/abril de 1996, pp. 8-13.

NYE, Joseph, "Understanding US Strengths", *Foreign Policy*, n° 72, otoño de 1988, pp. 105-129.

_____, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1990.

_____, "Soft Power", *Foreign Policy*, n° 80, otoño de 1990, pp. 153-171.

_____, "Peering into the Future," *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 4, julio/agosto de 1994, pp. 82-93.

_____, "The Case for a Deep Engagement", *Foreign Affairs*, vol.74, n° 4, julio de 1995, pp. 90-113.

_____, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go Alone*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

_____, "Limits of American Power", *Political Science Quarterly*, vol. 117, n° 4, invierno de 2002-2003, pp. 545-559.

_____, *Soft Power: The Means of Success in World Politics*, Cambridge (MA), Public Affairs, 2005.

PALACIO DE OTEYZA, Vicente, "La imagen imperial del nuevo orden internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 64, diciembre de 2003/enero de 2004, pp. 7-28.

_____, *¿Quién hace la Política Exterior de Estados Unidos? Actores y procesos en la Administración de George W. Bush*, documento de trabajo 9/2003, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003.

PAUL, T. V., WIRTZ, James y FORTMANN, Michael (eds), *Balance of Power Revisited: Theory and Practice in the 21st Century*, Palo Alto (CA), Stanford University Press, 2004.

PERRY, William, "Desert Storm and Deterrence", *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 4, otoño de 1991, pp. 66-82.

_____, "Defense in an Age of Hope", *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 6, nov/dic. de 1996, pp. 64-79.

ROBERTS, Brad (ed), *US Security in an Uncertain Era*, Cambridge (MA), MIT Press, 1993

ROSS, Andrew y POSEN, Barry, "Competing Visions for US Grand Strategy", *International Security*, vol. 21, n° 3, invierno de 1996/97, pp. 5-53.

RUSSETT, Bruce, "Politics and Alternative Security: Toward a More Democratic, Therefore More Peaceful, World" en WESTON, Burns (ed.) *Alternative Security: Living without Nuclear Deterrence*, Boulder (CO), Westview Press, 1990.

_____, "Alliance, Contiguity, Wealth, Political Stability: Is the Lack of Conflict Among Democracies a Statistical Artifact?", *International Interactions*, vol. 17, n° 3, 1992, pp. 245-267.

_____, *Grasping the Democratic Peace. Principles for the Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro, *Promesa o peligro: la materialización de la Iniciativa de Defensa Estratégica*, documento de trabajo Seguridad y Defensa / Diálogo Transatlántico (ARI 72/2006), Real Instituto Elcano, Madrid, junio de 2006.

SODERBERG, Nancy, *The Superpower Myth: The Use and Misuse of American Might*, Hoboken (NJ), John Wiley & Sons, 2005.

STARR, Harvey, "Why Don't Democracies Fight One Another? Evaluating the Theory-Findings Feedback Loop", *Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 14, n° 4, 1992, pp. 41-57.

SCHWARTZ, Benjamin, "Why America Thinks It Has to Run the World", *Atlantic Monthly*, vol. 227, n° 12, junio de 1996, pp. 92-102.

TALBOTT, Strobe, "Democracy and the International Interest", *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 6, nov./dic. 1996, pp. 47-63.

THUROW, Lester, *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, Nueva York, Warner Books Editions, 1992.

_____, *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*, Nueva York, Penguin Books, 1996.

VON HIPPEL, Karin, *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

WALT, Stephen, "The Case for Finite Containment" en *International Security*, vol. 14, n° 1, verano de 1989, pp. 5-47.

_____, "The Ties that Fray: Why Europe and America are Drifting Apart", *The National Interest*, n° 54, invierno de 1998/1999, pp. 3-11.

_____, "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, n°110, primavera de 1998, pp. 29-46.

_____, "The Limits of US Power", *Bulletin of the Atomic Scientist*, vol. 55, n° 2, marzo/abril de 1999, pp. 44-48.

_____, "Two Cheers for Clinton's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol 79, n° 2, marzo/abril de 2000, pp. 63-79.

_____, "Beyond bin Laden: Reshaping US Foreign Policy", *International Security*, vol. 26, n° 3, invierno de 2001/02, pp. 56-78

_____, "American Primacy: Its Prospects and Pitfalls" *Naval War College Review*, vol. LV, n° 2, primavera de 2002, pp. 9-28.

WALTZ, Kenneth, "America as a Model for the World? A Foreign Policy Perspective", *PS: Political Science and Politics*, vol. 24, n° 4, dic. 1991, pp. 667-670.

_____, "The New World Order", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 22, n° 2, junio de 1993, pp. 187-196.

_____, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18, n° 2, otoño de 1993, pp. 44-79.

_____, "Globalization and American Power", *The National Interest*, primavera de 2000, pp. 55-56.

_____, "Intimations of Multipolarity", en HANSEN, Birthe y HEURLIN, Bertel, (ed), *The New World Order. Contrasting Theories*, Londres, Macmillan, 2001, pp. 1-18.

_____, *Taming American Power. The Global Response to US Primacy*, Londres, Norton, 2005.

WEBER, Vin, "SDI, R. I. P", *National Review*, 5 de julio de 1993.

WESTON, Burns (ed.) *Alternative Security: Living without Nuclear Deterrence*, Boulder, Westview Press, 1990.

WILLIAMSON, Richard, "Toward the 21st Century: The Future for Multilateral Diplomacy" *US Department of State Bulletin*, vol. 88, dic. 1988, pp. 53-56.

WOLFORTH, William, "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, vol. 24, n° 1, verano de 1999, pp. 5-41.

WOLFOWITZ, Paul, "Clinton's First Year", *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1, ene/feb. de 1994, pp. 28-43.

2. Industria de defensa: 'dividendo de la paz' y sus efectos sobre la economía estadounidense; reestructuración de la industria de defensa y efectos

AAVV, Deterrence in Decay: the Future of the US Industrial Base, *Washington DC, Defense Industrial Project, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 1989.*

AAVV, *The Shrinking Industrial Base: Restructuring the Defense Industry and Ensuring American Competitiveness for the 1990's*, Chicago (IL), American Bar Association, Section of Public Contract Law August 1990.

ABELL, J. "Defense Spending and Unemployment Rates: An Empirical Analysis Disaggregated by Race and Gender", *American Journal of Economics and Sociology* vol. 51, n° 1, 1992, pp. 27-42

ACCORDINO, John, *Captives in the Cold War Economy. The Struggles of Defense Conversion in American Communities*, Westport (CT), Greenwood, 2000.

ADAMS, Gerard (ed), *The Macroeconomic Dimensions of Arms Reduction*, Boulder (CO), Westview Press, 1992.

ADAMS, Gerard y HUANG, Gene, "Defense Expenditure Reductions and the US Economy: Sectorally Disaggregated Macro Model Simulations", in ADAMS, Gerard (ed), *The Macroeconomic Dimensions of Arms Reduction*, Boulder (CO), Westview Press, 1992, pp. 21-37.

ADAMS, Gordon y GOLD, David, "The Economics of Military Spending: Is the Military Dollar Really Different?", en SCHMIDT, Christian y BLACKABY, Frank, *Peace, Defence and Economic Analysis*, Plagrave Macmillan, 1987.

ADAMS, Walter y ADAMS, William, "The Military-Industrial Complex: A Market Structure Analysis", *The American Economic Review*, vol. 62, n° 1-2, marzo/mayo de 1972, pp. 279-287.

ADELMAN, Kenneth y AUGUSTINE, Norman, *The Defense Revolution: Strategy for the Brave New World by an Arms Controller and an Arms Builder*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press, 1990.

_____, "Defense Conversion: Bulldozing the Management", *Foreign Affairs* vol. 71, n° 2, primavera de 1992, pp. 26-47.

ALEXANDER, J. Davidson, "Military Conversion Policies in the USA: 1940s and 1990s", *Journal of Peace Research* vol. 31, n° 1, 1994, pp. 19-33.

ANDERS, William, *Revisiting the Rationalization of America's Defense Industrial Base*, Aerospace Industries Association of America, General Dynamics Corporation, 1992.

ANTHONY, Ian, "The United States: Arms Exports and Implications for Arms Production", en WULF, Herbert (ed), *Arms Industry Limited*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1995.

AUGUSTINE, Norman, "Reshaping an Industry: Lockheed Martin's Survival Story", *Harvard Business Review*, vol. 75, n° 3, mayo/junio de 1997, pp. 83-94.

BAEK, Ehung Gi, "Defence Spending and Economic Performance in the United States: Some Structural VAR Evidence", *Defence and Peace Economics*, vol. 2, n° 3, julio de 1991, pp. 251 - 264.

BALDWIN, William, *The Structure of the Defense Market 1955-1964*, Durham (NC), Duke University Press, 1967.

BITTNER, G. "US Defense Budget Reductions and the Impact on Local Employment", en *Peace and the Sciences*, Viena, IIP, 1992, pp. 34-49.

BITZINGER, Richard, "Customize Defense Industry Restructuring", *Orbis*, vol. 38, n° 2, primavera de 1994, pp. 261-276.

BISCHAK, Gregory, *Building the Peace Economy*, Lansing, (MI), Economic Research Associates, 1990.

_____, (ed), *Towards a Peace Economy in the United States: Essays on Military Industry, Disarmament and Economic Conversion*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991.

_____, "Pursuit of Market Power Drives Defense Mergers and Acquisition. Taxpayers and Workers Should Not Foot the Bill", *Successful Conversion Experiences*, Briefing Paper n° 14, National Commission for Economic Conversion and Disarmament, Washington DC, 1996a.

_____, *Corporations & Conversion*, National Commission for Economic Conversion and Disarmament, Washington DC, 1996b.

_____, "Reining in Military Overkill" *Issues in Science & Technology*, vol. 13, nº 2, invierno de 1996c, pp. 49-55.

_____, *US Conversion After the Cold War, 1990-97*, Brief 9, Bonn, Bonn International Center for Conversion, 1997, pp. 5-9.

_____, "Contending Security Doctrines and the Military Industrial Base", en MARKUSEN, Ann y COSTIGAN, Sean, *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1998.

BISCHAK, Greg y CASSIDY, Kevin (eds), *Real Security. Converting the Military Economy and Building Peace*, Nueva York, State University New York Press, 1993.

BRADDON, Derek, *Exploding the Myth. The Peace Dividend, Regions and Market Adjustment*, Nueva York, Routledge, 2000.

BROWN, Harold, GOURÉ, Daniel y VAN OPSTAL, Debra, *Critical Issues in Defense Conversion*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 1994.

BROWN, Sharon, *An Analysis of Vertical Integration in the Defense Industry and Its Effects on DOD Acquisition Programs*, Naval Postgraduate School, Monterey (CA), 1999.

BORICH, Robert, *Globalization of the US Defense Industrial Base: Developing Procurement Sources Abroad Through Exporting Advanced Military Technology*, Air Force Institute of Technology, 2001.

CHAN, Steve, "Military Expenditures and Economic Performance", en *World Military Expenditure and Arms Transfers, Arms Control and Disarmament Agency, Government Printing Office, 1987*, pp. 29-38.

CHINWORTH, Michael y MOWERY, David, "Cross-Border Linkages and the US Defense Industry: Outlook and Policy Challenges", *Technovation*, vol. 15, nº 3, abril 1995, pp. 133-152.

CHRISTOPHER, Ray, *An Analysis of Expanding the Defense Industrial Base Through Civil-Military Integration*, Naval Postgraduate School, Monterey (CA), 1998.

COFFMAN, Vance, "The Future of the US Defense Industry", *Executive Speeches*, abril/mayo de 1999, pp. 5-9.

CONNOR, Mark, *Shaping the Defense Industrial Base in the Post-Cold War Era*, Washington DC, George Washington University Press, 1996.

COOPER, Julian, "Conversion is Dead, Long Live Conversion", *Journal of Peace Research* vol. 32, nº 2, 1995, pp. 129-132.

DEGER, Saadet y SEN, Semnath, "The United States: Dollars and Deficits", en *Military Expenditure: The Political Economy of International Security*, SIPRI Strategic Issue Papers, Stockholm, International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1990.

DE GRASSE, Robert, *Military Expansion, Economic Decline: the Impact of Military Spending on US Economic Performance*, Armonk (NY), M.E. Sharpe, 1983.

Defense Science Board, *Preserving a Healthy and Competitive US Defense Industry to Ensure our Future National Security*, Departamento de Defensa, Washington DC, noviembre de 2000.

DERRICK, Neal y TREVOR, Taylor, "Globalisation in the Defence Industry: an Exploration of the Paradigm for US and European Defence Firms and the Implications for Being Global Players", *Defence and Peace Economics*, vol. 12, 2001, pp. 337-360.

DEUTCH, John, "Consolidation of the US Defense Industrial Base", *Acquisition Review Journal*, otoño de 2001, pp. 137-150.

_____, *DOD Policy on Defense Industry Mergers, Acquisition and Restructuring: Hearing before the Oversight and Investigations Subcommittee on Armed Services*, 2ª sesión, 103 legislatura, 27 de julio de 1994.

DOWDY, John, "Winners and Losers in the Arms Trade Industry Downturn", en *Foreign Policy*, nº 107, verano de 1997, pp. 88-101.

DUMAS, Lloyd, *The Socio-Economics of Conversion from War to Peace*, Armonk, M.E. Sharpe, 1995.

DUNDERVILLE, Robert (ed), *Defense Conversion Strategies*, Nueva York, Springer, 1997.

DUNNE, J. Paul, "The Political Economy of Military Expenditure: an Introduction", *Cambridge Journal of Economics*, vol 14, nº 4, 1990, pp.

_____, "The Defense Industrial Base", SANDLER, Todd y HARTLEY, Keith, Handbook of Defense Economics: Defense in a Globalized World, vol. 1, Amsterdam, Elsevier, 1995, pp. 399-430.

DUNNE, J. Paul y SMITH, Ron, "Military Expenditure and Unemployment in the OECD", *Defence and Peace Economics*, vol. 1, nº 1, 1990, pp. 57-73.

DUNNE, J. Paul, SMITH, Ron y WILLENBOCKEL, Dirck, "Models of Military Expenditure and Growth: A Critical Review", *Defence and Peace Economics*, vol. 16, nº 6, diciembre de 2005, pp. 449-461.

DUNNE, Paul y SURRY, Eamon, "Arms Production" en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

DUSSAGE, Pierre, "The Conversion of Military Activities: A Strategic Management of the Firm Perspective", en SCHMIDT, Christian y BLACKABY, Frank, *Peace, Defence and Economic Analysis*, Plagrove Macmillan, 1987.

EDELSTEIN, M., "What Price Cold War? Military Spending and Private Investment in the US, 1946-79", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, nº 4, diciembre de 1990, pp. 421-437.

ETZIONI, Amitai, *The Socio-Economics of Conversion from War to Peace*, Armonk (NY), M.E. Sharpe, 1995.

EVANS-KLOCK, Christine y RAFFEL, James, National Defense Layoffs 1993: Analysis and Policy Recommendations, *National Commission for Economic Conversion and Disarmament*, Washington DC, 1993.

FELDMAN, Jonathan, *Diversification after the Cold War: Results of the National Defense Economy Survey*, Working Paper 112, New Brunswick, Center for Urban Policy Research, 1997.

FLAMM, Kenneth, "Redesigning the Defense Industrial Base", en MARKUSEN, Ann y COSTIGAN, Sean, *Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1999.

_____, "US Defense Industry in the Post-Cold War: Economics Pressures and Security Dilemmas", en REPPY, Judy (ed) *The Place of The Defense Industry in National Systems of Innovation*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, pp. 47-70.

_____, "Post-Cold War Policy and the US Defense Industrial Base", *The Bridge*, vol. 35, nº 1, primavera de 2005, pp. 5-12.

FONFRÍA MESA, Antonio, *El gasto en defensa en los países desarrollados: evolución y factores explicativos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

FORSBERG, Randall, *The Arms Production Dilemma: Contraction and Restraint in the World Combat Aircraft Industry*, Cambridge, MIT Press, 1994.

FOX, Alan y STERN, Robert, "Effects of Reductions in NATO Military Expenditures on US Employment by Sector/Occupation/Region", en *World Economy* vol. 16, nº 2, 1993, pp. 193-211.

FRANCK, Raymond y HILDEBRANDT, Gregory, "Alternatives for Defence in the Post-Soviet World: A Guide for Economists to the US Debate", *Defence and Peace Economics*, vol. 5, nº 1, enero de 1994, pp. 37-50.

GANSLER, Jacques, *The Defense Industry*, Cambridge, The MIT Press, 1980.

_____, *Affording Defense*, Cambridge, The MIT Press, 1989.

_____, "Transforming the US Defence Industrial Base", *Survival*, vol. 35, n° 4, 1993, pp. 130-146.

_____, *Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1995.

General Accounting Office, *Defense Industrial Base. DOD Needs Better Method of Identifying Critical Technology Funding*, GAO-NSIAD-92-13, febrero de 1992.

_____, *Defense Industrial Base. An Overview of an Emerging Issue*, Report to Congressional Requester, GAO-NSIAD-93-63, marzo de 1993.

_____, *Defense Conversion. Capital Conditions Have Improved for Small- and Medium- Size Firms*, Report to the Ranking Republican, Committee on Armed Services, House of Representatives, GAO-NSIAD 94-224, Washington DC, julio de 1994.

_____, *Defense Contractor Restructuring. First Application of Cost and Savings Regulations*, Report to Congressional Committees, GAO-NSIAD-96-80, Washington DC, abril de 1996.

_____, *Defense Restructuring Costs. Projected and Actual Savings from Martin-Marietta Acquisition of GE Aerospace*, GAO-NSIAD-96-191, Report to Congressional Committees, Washington DC, 1996.

_____, *Defense Contractors. Pay, Benefits and Restructuring During Defense Downsing*, Briefing Report to Congressional Requesters, GAO/NSIAD-96-19-BR, Washington DC, abril de 1996.

_____, *Defense Industry. Trends in DOD Spending, Industrial Productivity, and Competition*, Report to Congressional Requesters, GAO/PMED-97-3, Washington DC, 1997.

_____, *Defense Spending and Employment: Information Limitations Impede Thorough Assessment, Report to the Chairman, Committee on the Budget, US Senate*, GAO/NSIA-98-57, enero de 1998.

_____, *Defense Industry. Consolidation and Options for Preserving Competition*, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-98-141, abril de 1998.

_____, *Defense Contractor Restructuring. Benefits to DOD and the Contractors*, GAO-NSIAD-98-225, Report to Congressional Requesters, Washington DC 1998.

_____, *Defense Spending: Trends and Geographical distribution of Prime Contracts Awards and Compensation*, Report to the Ranking Minority Member, Committee on Appropriations, House of Representatives, GAO-NSIAD-98-195, agosto de 1998.

GOLD, David y ADAMS, Gordon, "Defence Spending and the American Economy", *Defence and Peace Economics*, vol. 1, n° 4, agosto de 1990, pp. 275-293.

GHOLZ, Eugene, "The Irrelevance of International Defense Mergers", *Breakthroughs* vol. 9, n° 1, primavera de 2000, pp. 3-11.

GHOLZ, Eugene y SAPOLSKY, Harvey, "Eliminating Excess Defense Production", *Issues in Science & Technology*, vol. 13, n° 2, invierno de 1996, pp. 65-70.

_____, "Restructuring the US Defense Industry", *International Security*, vol. 24, n° 3, invierno de 1999/2000, pp. 5-51.

GOURÉ, Daniel y BLACKWELL, James, *Securing a Viable Defense Industrial Base: Policy Choices for an Era of Austerity*, Nueva York, Perseus Book, 1993.

GORGOL, John Francis, *The Military-Industrial Firm: A Practical Theory and Model*, Nueva York, Praeger, 1972.

GUAY, Terrence, "Europe, the United States, and their Defense Industries: Prospects for Transatlantic Cooperation", conferencia presentada en la IX Reunión Bienal Internacional de la Asociación de Estudios de la Unión Europea, Austin, Texas, 31 de marzo al 2 de abril de 2005.

_____, The Transatlantic Defense Industrial Base: Restructuring Scenarios and Their Implications, *Strategic Studies Institute, Carlisle (PA), US Army War College, 2007.*

GUTMANIS, Ivars y STARNIS, John, "Whatever Happened to Defense Industrial Preparedness?" *The Joint Force Quarterly*, verano de 1997, n° 16, pp. 27-33.

HAGELIN, Björn y SKÖNS, Elisabeth, "The Military Sector in a Changing Context" en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

HARBISON, John, MOORMAN, Thomas y JONES, Michael, *US Defense Industry under Siege. An Agenda for Change*, Booz Allen&Hamilton Viewpoint, 2000.

HARTUNG, William, "Military-Industrial Complex Revisited. How Weapons Makers are Shaping US Foreign and Military Policy", en HONEY, Marta y BARRY, Tom (ed), *Global Focus: US Foreign Policy at the Turn of the Millennium*, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, pp. 21-55.

HARTLEY, Keith, "Defence Industries Adjusting to Change", *Defence and Peace Economics* vol. 7, n° 2, 1996, pp. 169-184.

HIGGS, Robert (ed), *Arms, Politics, and the Economy: Historical and Contemporary Perspectives*, Nueva York, Holmes & Meier, 1990.

_____, *Profits of US Defense Contractors*, Independent Institute, Oakland (CA), 1992.

_____, *Depression, War, and Cold War: Studies in Political Economy*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

HIGGS, Roberts y TREVINO, Ruben, "Profits of US Defense Contractors", *Defence and Peace Economics*, vol. 3, n° 3, agosto de 1992, pp. 211 - 218.

HODGKINSON, K., "Defense Industries: The Urge to Merge", *International Defense Review*, vol. 28, n° 4, 1995, pp. 59-64.

HOLZER, Robert, "General Dynamics Will Not Close Newly Acquired Yard", *Defense News*, 18 de octubre de 1998, pp. 24.

INBAR, Efraim y ZILBERFARB, Ben (eds), *The Politics and Economics of Defense Industries in a Changing World*, Nueva York, Routledge, 1998.

INTRILIGATOR, Michael, "The Peace Dividend: Myth or Reality", en GLEDITSCH, N., BJERKHOLT, O., CAPPELEN, A. et al, *The Peace Dividend. Contribution to Economic Analysis*, Amsterdam, Elsevier, 1996, pp. 1-15.

_____, "The Economics of Defense Conversion", en INBAR, Efraim y ZILBERFARB, Ben, *The Politics and Economics of Defense Industry*, Nueva York, Routledge, 1998.

KAMINSKI, Paul, "A US Perspective on Defense Industrial Base Trends", *Defense Issues*, vol. 11, n° 84, 1996.

KELLEY, Maryellen y WATKINS, Todd, "Are Defense and Non-Defense Manufacturing Industries Really all That Different?", en Gerald I. SUSMAN & Sean O'KEEFE, (eds), *The Defense Industry in the Post-Cold War Era: Corporate Strategies and Public Policy Perspectives*, Pergamon, 1998.

_____, "Manufacturing Scale, Lot Sizes and Product Complexity in Defence and Commercial Manufacturing", en *Defence and Peace Economics* vol. 12, n° 3, 2001, pp. 229-248.

KINSELLA, David, "Defence Spending and Economic Performance in the United States: A Causal Analysis", *Defence and Peace Economics*, vol. 1, n° 4, agosto de 1990, pp. 295-309.

_____, "Defence Spending and Economic Performance in the United States: A Replay", *Defence and Peace Economics*, vol. 2, n° 3, julio de 1991, pp. 265-267.

KITFIELD, James, "The End of Merger Mania", *Government Executive*, vol. 30, n° 8, agosto de 1998.

KOVACIC, William "Merger Policy in a Declining Defense Industry", *Antitrust Bulletin* vol. 36, otoño de 1991, pp. 543-592.

_____, FEINSTEIN, Richard y SELLER, Patrick, *Antitrust Analysis and Defense Industry Consolidation*. Chicago (IL), American Bar Association, Section of Public Contract Law, 1994.

_____, "Competition Policy, Rivalries, and Defense Industry Consolidation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 4, otoño de 1994, pp. 91-110.

KOSIAK Steven BITZINGER, Richard, *Potential Impact of Defense Spending Reductions on the Defense Related Labor Force by State*, Washington DC, DBP, 1993.

LATHAM, Andrew y HOOPER, Nicholas (eds), *The Future of the Defence Firm: New Challenges, New Directions*, Dordrecht, Kluwer, 1995.

McDONOUGH, Lawrence, The Industrial Structure of National Defence and Transaction Costs, *Defence & Peace Economics*, vol. 16, n° 3, junio de 2005, pp. 247-262.

MARKUSEN, Ann, *The Rise of the Gunbelt: The Military Remapping of Industrial America*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.

_____, "The Military Industrial Divide: Cold War Transformation of the Economy and the Rise of New Industrial Complexes", *EPD: Space and Society*, vol. 9, n° 4, 1991, pp. 391-416.

_____, "Structural Barriers to Converting the US Economy", en BRAUER, J. y CHATTERJI, M. (eds), *Economic Issues of Disarmament: Contributions from Peace Economics and Peace Science*, Nueva York, New York University Press, 1993, pp. 111-136.

_____, "The Economics of Defence Industry Mergers and Divestiture", *Economic Affairs*, vol. 17, n° 4, 1997a, pp. 28-32.

_____, "Paradoxically, Post Cold War Conversion without Leadership", *ECAAR NewsNetwork*, vol. 9, n° 3, 1997b, pp. 1-6.

_____, "How We Lost the Peace Dividend", *The American Prospect*, vol. 38, n° 3, julio/agosto de 1997c, pp. 86-95.

_____, "Government-Driven and Corporate-Managed Restructuring in the United States", en Bonn International Center for Conversion, *Conversion Survey 1998: Global Disarmament, Defense Industry Consolidation and Conversion*, New York, Oxford University Press, 1998, pp. 275-77.

_____, "The Post Cold War American Defense Industry: Options, Policies and Probable Outcomes", en INBAR, Efraim y ZILBERFARB, Ben (eds), *Politics and Economics of Defense Industries in a Changing World*, Nueva York, Routledge, 1998, pp. 51-70.

_____, "America's Military Industrial Makeover", en LO, Clarence y SCHWARTZ, Michael, *Social Policy and the Conservative Agenda*, Oxford, Basil Blackwell, 1998, pp. 142-150.

_____, (ed), *America's Peace Dividend: Essays on the Achievements of the 1990s and the Challenges Ahead*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.

_____, "Cold War Workers, Cold War Communities" en GILBERT, James y KUZNICK, Peter (eds), *Rethinking Cold War Culture*, Washington DC, Smithsonian Institution Press, 2001, pp. 35-60.

MARKUSEN, Ann y YUDKEN, Joel, *Dismantling the Cold War Economy*, Nueva York, Basic Books, 1992.

MARKUSEN, Ann y COSTIGAN, Sean, *Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1998.

MARKUSEN, A. y ODEN, M., *Regional Adjustment of Defense Dependent Regions in the Post-Cold War Era*, Report, GD94-34, Paris, OECD, 1994.

_____, "Defense Conversion: Investing the Peace Dividend", en SCHAFER, Todd y FAUX, Jeff (eds), *Reclaiming Prosperity: a Blueprint for Progressive Economic Reform*, Washington DC, Economic Policy Institute, 1995, pp. 277-301.

MARKUSEN, Ann y POWERS, Laura, *A Just Transition? Lessons from Defense Workers' Experience in the 1990s*, Washington, DC, Economic Policy Institute, 1998.

McCOEN, Robert y HICKMAN, Bert, "Macroeconomics Impact of Disarmament and the Peace Dividend in the US Economy", en GLEDITSCH, N., BJERKHOLT, O., CAPPELEN, A. et al, *The Peace Dividend (Contribution to Economic Analysis)*, Amsterdam, Elsevier, 1996, pp. 27-62.

MINTZ, Alex (ed), *The Political Economy of Defense Spending in the United States*, Nueva York, Routledge, 1992.

MUELLER, Michael y ATESOGLO, "Defense Spending, Technological Change, and Economic Growth in the United States", *Defence and Peace Economics*, vol. 4, n° 3, julio de 1993, pp. 259-269.

National Research Council, Breaking the Mold: Forging a Common Defense Manufacturing Vision, *National Academy Press*, 1993.

NEU, Carl, *Defense Spending and the Civilian Economy*, Santa Monica, RAND Corporation, 1990.

NEUMAN, Stephanie, *Defense Industries and Dependency: Current and Future Trends in the Global Defense Sector*, Zurich, Swiss Federal Institute of Technology, 2006.

ODEEN, Philip y TREVERTON, Gregory, *Thinking about Defense Spending*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1989.

ODEN, Michael *Changing the Future: Converting the St. Louis Economy*, Working Paper n° 59, New Brunswick, Center for Urban Policy Research, 1993.

_____, *The Microeconomics of Defense Serving Organizations: Implications for Conversion and Adjustment Policy*, New Brunswick, Project on Regional and Industrial Economics, 1994.

_____, *Post Cold War Frontiers: Defense Downsizing and Conversion in Los Angeles*, Working Paper 105, New Brunswick, Center for Urban Policy Research, 1996.

_____, "Cashing In, Cashing Out, and Converting: Restructuring of the Defense Industrial Base in the 1990s", en MARKUSEN, Ann y COSTIGAN, Sean, *Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1998.

_____, "Defense Mega-Mergers and Alternative Strategies: The Hidden Costs of Post-Cold War Defense Restructuring", en SUSMAN, G. y O'KEEFE, S. (eds), *The Defense Industry in the Post-Cold War Era: Corporate Strategy and Public Policy Perspectives*. Oxford, Elsevier, 1998, pp. 147-171.

ODEN, M. y BISCHAK, G., *Coming in from the Cold: Arms Industry Restructuring and Economic Conversion Policies in the United States, 1989-1993*, Occasional Report n° 2, Ginebra, OIT, 1995.

Office of Technology Assessment, *Arming our Allies: Cooperation and Competition in Defense Technology*, OTA-ISC-449, Washington DC, Government Printing Office, mayo de 1990.

_____, *Redesigning Defense: Planning the Transition to the Future US Defense Industrial Base*, OTA-ISC-500, Washington DC, Government Printing Office, julio de 1991.

_____, *After the Cold War: Living with Lower Defense Spending*, OTA-ITE-524, Washington DC, Government Printing Office, febrero de 1992.

_____, *Building Future Security: Strategies for Restructuring the Defense Technology and Industrial Base*, OTA-ISC-530, Washington DC, Government Printing Office, junio de 1992.

O'HANLON, Michael, "The US Defense Spending Context", en SIGAL, Leon (ed), *The Changing Dynamics of the US Defense Spending*, Westport (CT) Praeger/Greenwood, 1999, pp. 7-27.

PAGES, Erick, *Responding to Defense Dependence: Policy Ideas and the American Defense Industrial Base*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 1996.

PAYNE, James y SAHU, Anandi, *Defense Spending and Economic Growth*, Boulder (CO), Westview Press, 1993.

PINT, Ellen y SCHMIDT, Rachel, *Financial Condition of US Military Aircraft Prime Contractors*, Santa Monica, RAND Corporation, 1994.

RATHORE, Mithun, *Defense Spending: the Cost and Benefits of Maintaining the US Armed Forces*, Phillips Academy, Andover (MA), 1998.

RAVENAL, Earl, "The Price of Defense", en CRANE, Edward y BOAZ, David, *An American Vision: Policies for the 1990s*, Washington DC, CATO Institute, 1989.

RENNER, Michael, *Economic Adjustment after the Cold War: Strategies for Conversion*, Dartmouth, United Nations Institute for Disarmament Research, 1992.

REPPY, Judith, "The United States: Unmanaged Change in the Defence Industry", en WULF, Herbert (ed), *Arms Industry Limited*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1995.

ROBERTO, Michael, "Defense Consolidation Has Disappointed Shareholders", *National Defense Magazine*, 1 de octubre de 2000.

ROSS, Andrew (ed), *The Political Economy of Defense: Issues and Perspectives*, Westport (CT), Greenwood Press, 1991.

_____, "The International Arms Market: A Structural Analysis", *International Interactions*, vol. 18, nº 1, 1992, pp. 63-83.

_____, "Defense Industry Globalization: Contrarian Observations", *Defense Industry Globalization*, Washington DC, Atlantic Council of the United States, 2002, pp. 35-42.

RUTAN, Vernon, *Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

SANDLER, Todd y HARTLEY, Keith, "Defense Inputs, Industrial Base, and Growth", en *The Economics of Defense*, Cambridge University Press, 1995.

SANFORD, Gottlieb, *Defense Addiction: Can America Kick the Habit?*, Boulder (CO), Westview Press, 1997.

SAPOLSKY, Harvey, "The Defense Industry's New Cycle", *Regulation*, vol. 24, nº 3, invierno de 2001/2002, pp. 44-49.

SCHMIDT, Christian y BLACKABY, Frank (ed), *Peace, Defence and Economic Analysis*, Plagrave Macmillan, 1987.

SIGAL, Leon (ed), *The Changing Dynamics of US Defense Spending*, Westport (CT), Greenwood 1999.

SIEGLER, G y FRIEDLAND, C, "Profits of Defense Contractors", *American Economic Review*, vol. 61, nº4, septiembre de 1961, pp. 692-694.

SULLIVAN, Shannon, "Globalized Security: An Allied Industrial Base for the 21st Century", *Acquisition Review Quarterly*, primavera de 2002, pp. 151-166.

SUSMAN, Gerald (ed), *The Defense Industry in the Post-Cold War Era: Corporate Strategies and Public Policy Perspectives*, Londres, Elsevier, 1998.

SYRRIST, D.M., "Venture Capital and Defense Conversion", en DUNDERVILLE, Robert (ed), *Defense Conversion Strategies*, Springer, 1997, pp. 269-285.

TAYLOR, Peter, FELLERTON, Richard y KOVAEH, David (eds), *The Defense Industrial Base: Economic Realities of America's Evolving National Defense*, New York, McGraw-Hill, 1998.

THOMPSON, Lynn y RONIS, Sheila, *US Defense Industrial Base: National Security Implications of a Globalized World*, Washington DC, National Defense University Press, 2006.

TIRPAK, John, "The Distillation of Defense Industry", *Journal of the Air Force Association*, vol. 81, n° 7, julio de 1998.

WARD, Michael, COHEN, Jordin y BETSILL, Michele, "The Three Faces of Conversion in the USA", *Defence and Peace Economics*, vol. 6, n° 3, noviembre de 1995, pp. 221-235.

WEBER, Rachel, *Swords into Dow Shares: Governing the Decline of the Military-Industrial Complex*, Boulder (CO), Westview Press, 2001.

WEIDENBAUM, Murray, *Military Spending and the Myth of Global Overstretch*, Washington DC, CSIS, Georgetown University, 1989.

_____, "Defence Spending and the American Economy: How Much Change is in the Offing?", *Defence and Peace Economics*, vol. 1, n° 3, mayo de 1990, pp. 233-242.

_____, "The Future of the US Defense Industry", *Contemporary Economic Policy*, vol. 10, n° 2, abril de 1992a, pp. 27-34.

_____, Murray, *Small Wars, Big Defense: Paying for the Military after the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press, 1992b.

_____, "Defense Reduction in the United States in the 1990s", en KLEIN, Lawrence et al., *Arms Reduction: Economic Implications in the Post Cold War Era*, Nueva York, United Nations University Press, 1995, pp. 108-121.

_____, "The US Defense Industry after the Cold War", *Orbis*, vol. 41, n° 4, otoño de 1997, pp. 591-601.

WULF, Herbert, "Arms Industry Limited: The Turning-Point in the 1990s", en WULF, Herbert (ed), *Arms Industry Limited*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1993.

YAGER, L, y NEU, C., *Defense Spending and the Trade Performance of US Industries*, Santa Monica, Rand Corporation, 1992.

3. El Pentágono y su relación con la industria de defensa en la post Guerra Fría: externalización de servicios asociados a la defensa; reforma del Sistema de Adquisiciones de la Defensa

ADAMS, Gordon, *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*, Piscataway (NJ), Transaction Publishers, 1981.

ADAMS, Gordon y KOSIAK, Steven "The United States: Trends in Defence Procurement and Research and Development Programs", en WULF, Herbert (ed), *Arms Industry Limited*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1995.

ANDERSON, Warren, McGUINNESS, John y SPICER, John, "And the Survey Says...The Effectiveness of DOD Outsourcing and Privatization Efforts", *Acquisition Review Quarterly*, primavera de 2002, pp. 91-104.

ART, Robert, "Strategy and Management in the Post Cold-War Pentagon", en GUERTNER Gary (ed), *The Search for Strategy: Politics and Strategic Vision*, Westport (CT), Greenwood, 1993, pp. 71-97.

ASPIN, Les, *Report on the Bottom-Up Review*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Government Printing Office , Washington DC, octubre de 1993.

AVANT, Deborah, *The Market for Force: the Consequences of Private Security*, George Washington University, Cambridge University Press, 2005.

BENSON, Johan, "Conversations with William Perry", *Aerospace America*, vol. 34, n° 10, 1994, pp. 11.

BLENCHMAN, Barry, *The Politics of National Security: Congress and US Defense Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

Business Executives for National Security, *The Revolution in Military Affairs*, BENS, Washington DC, octubre de 1997.

CAMM, Frank, *Expanding Private Production of Defense Services*, Santa Monica, Rand Corporation, 1996.

CAMM, Frank y GREENFIELD, Victoria, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?: Assessing the Comparative Risk in Sourcing Decisions*, Santa Monica, Rand Corporation, 2005.

CARROLL, James, *House of War: The Pentagon and the Disastrous Rise of American Power*, Boston, Houghton Mifflin, 2007.

CARTER, Ashton y WHITE, John, *Keeping the Edge. Managing Defense for the Future*, Cambridge, MIT Press, 2001.

CIMBALA, Stephen, *Clinton and Post Cold War Defense*, Westport (CT), Greenwood, 1996.

CONETTA, Carl, *The Pentagon's New Budget, New Strategy and New War, Project on Defense Alternatives*, Policy Report 12, Cambridge (MA), The Commonwealth Institute, 25 de junio de 2002.

COHEN, William, *Report on the Quadrennial Defense Review*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Government Printing Office , Washington DC, mayo de 1997.

_____, *Defense Reform Initiative Report*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Government Printing Office, Washington DC, noviembre de 1997.

_____, *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, enero de 2001.

COURTER, Jim y BERNSTEIN, Alvin, "The QDR Process. An Alternative View", *The Joint Force Quarterly*, n° 16, verano de 1997, pp. 20-26.

DEUTCH, John, *DOD Policy on Defense Industry Mergers, Acquisition and Restructuring: Hearing before the Oversight and Investigations Subcommittee on Armed Services*, 2ª sesión, 103 legislatura, 27 de julio de 1994.

DEXTER, L. "Congressmen and the Making of Military Policy", en PEABODY, R. y POLSBY, N., *New Perspectives on the House of Representatives*, Chicago, Rand McNally & Co., 1963, pp. 305-324.

Defense Science Board, *Defense Acquisition Reform*, Subsecretaría de Defensa (Adquisiciones), Departamento de Defensa, Washington DC, 1993.

_____, *Antitrust Aspects of Defense Industry Consolidation*, Subsecretaría de Defensa (Adquisiciones), Departamento de Defensa, Washington DC, 1994.

GALING et al., *Use of Public-Private Partnerships to Meet Future Army Needs*, Santa Monica, Rand Corporation, 1999.

GANSLER, Jacques, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, Washington, DC, IBM Center for The Business Government, junio, 2003.

_____, "Six Myths of Competitive Sourcing", *Government Executive Magazine*, 1 de julio de 2003.

GANSLER, Jacques y LUBY, Robert (ed), *Transforming Government Supply Chain Management*, Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

GANSLER, Jacques y LUCYSHYN, William, "Understanding Competitive Sourcing: Recent History", en *Competitive Sourcing: What Happens to Federal Employees?*, Washington, DC, IBM Center for The Business Government, octubre de 2004.

General Accounting Office, *DOD Competitive Sourcing. Some Progress but Continuing Challenges Remain in Meeting Program Goals*, Report to the Chairman, Subcommittee on Military Readiness, Committee on Armed Services, House of Representatives, GAO-NSIAD-00-106, Washington DC, agosto de 2000.

_____, *Acquisition Reform: Contractors Can Use Technology and Management Techniques to Reduce Costs*, Report to the Chairman, Subcommittee on Oversight of Government Management, Committee on Governmental Affairs, US Senate, GAO-NSIAD-93-125, julio de 1993.

GHOLZ, Eugene, "The Curtiss-Wright Corporation and Cold War-Era Defense Procurement: A Challenge to Military-Industrial Complex Theory", *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, n° 1, invierno de 2000, pp. 35-75.

GUNZINGER, Mark, "Beyond the Bottom-Up Review", *Essays on Strategy XIV*, Institute for National Security Studies, Washington DC, National Defense University, 1996.

GRASO, Valerie, *Defense Acquisition Reform: Status and Current Issues*, Washington DC, Congressional Research Service, 2002.

HANKS, Christopher et al., *Reexamining Military Acquisition Reform: Are We There Yet?*, Santa Monica, Rand Corporation, 2005.

HARTLEY, Keith, "Efficiency, Industry and Alternative Weapons Procurement Policies" en SCHMIDT, Christian (ed), *The Economics of Military Expenditures: Military Expenditures, Economic Growth and Fluctuations*, Londres, Macmillan, pp. 283-300, 1987.

_____, "The Evaluation of Efficiency in the Arms Industry", en BORNER, Silvio y TAYLOR, Alwyn (eds), *Structural Change, Economic Interdependence and World Development*, Londres, Macmillan, pp. 181-201, 1987.

_____, "Industrial Policies in the Defense in the Defense Sector", SANDLER, Todd y HARTLEY, Keith, *Handbook of Defense Economics: Defense in a Globalized World*, vol. 1, Amsterdam, Elsevier, 1995, pp. 399-430.

HARTUNG, William, *And Weapons for All*, Nueva York, Harper Collins, 1994.

_____, "Ready for What? The New Politics of Pentagon Spending" *World Policy Journal*, vol. 16, n° 1, primavera de 1999, pp. 19-24.

_____, *How Much Money Did You Make on the War, Daddy? A Quick and Dirty Guide to War Profiteering in the Bush Administration*, Nueva York, Nation Books, 2004.

HARTUNG, William y BERRIGAN, Frida, *Top Pentagon Contractors, FY 2006: Major Beneficiaries of the Bush Administration's Military Buildup*, Nueva York, World Policy Institute, marzo de 2007.

HERSPINGER, Dale, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*, Lawrence (KS), University Press of Kansas, 2005.

HILLEN, John, "Defense's Death Spiral: The Increasing Irrelevance of More Spending", *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 4, julio-agosto de 1999, pp. 2-7.

HUZAR, Elias, *The Purse and the Sword. Control of the Army through Military Appropriations*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1951.

ISMAIL, Asif, *The Sincerest Form of Flattery. Private Equity Firms Follow in Carlyle Group's Footsteps*, Wasington DC, Center for Public Integrity, noviembre de 2004.

_____, *Investing in War. The Carlyle Group Profits from Government and Conflict*, Wasington DC, Center for Public Integrity, noviembre de 2004.

JAFFE, Lorena, *The Development of the Base Force, 1989-1992*, Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington DC, 1993.

KAMINSKI, Paul, *FY 1994-1999 Future Years Defense Plan*, Defense Science Board, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, 1993.

KAMLET, M. y MOWERY, D., "Influences of Executive and Congressional Budgetary Priorities 1955-1981", *American Political Science Review*, vol. 81, n° 1, marzo de 1987, pp. 155-178.

KAUFMANN, William, "A Defense Agenda for Fiscal Years 1990-1994", en STEINBRUNER, John, *Restructuring American Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1989, pp. 48-92.

KEATING, Edward, "Government Contracting Options: A Model and Application", *Defence and Peace Economics*, vol. 10, n° 2, mayo de 1999, pp. 191-223.

KIRKPATRICK, David y WEISS, Alex, "With the RMA, a Revolution in Acquisition?" en MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 157-174

KNOTT, Alex, *The Pentagon's Stealth Rainmaker. How Revolving Doors and Large Donations Allow a Defense Lobbying Firm To Dominate*, Wasington DC, Center for Public Integrity, septiembre de 2004.

_____, *The Pentagon's \$200 Million Shingle. Defense Data Shows Billions in Mistakes and Mislabeled Contracts*, Wasington DC, Center for Public Integrity, septiembre de 2004.

KORB, Lawrence, "The 1991 Defense Budget", en AARON, Henry, *Setting National Priorities: Policy for the Nineties*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1990, pp. 111-145.

_____, "Merger Mania: Should the Pentagon Pay for Defense Industry Restructuring?", *The Brookings Review*, vol. 4, n° 3, verano de 1996, pp. 22-25.

LARSON, E., ORLETSKY, D. y LEUSCHNER, K., *Defense Planning in a Decade of Change: Lessons form the Base Force, Bottom-Up Review and the Quadrennial Defense Review*, RAND Corporation, Santa Monica (CA), 2001.

LORELL, Mark, et al, *Price-Based Acquisition: Issues and Challenges for Defense Department Procurement of Weapon Systems*, RAND Corporation, Santa Monica (CA), 2005.

LORELL, Mark y GRASE, John, *An Overview of Acquisition Reform Cost Savings Estimates*, RAND Corporation, Santa Monica (CA), 2001.

LOVE, Anthony, *Acquisition Reform Measures: Impacts on the Industrial Base*. Carlisle Barracks (PA), Army War College, 1998.

MAKISON, Larry, *Outsourcing the Pentagon. Who Benefits from the Politics and Economics of National Security?*, Wasington DC, Center for Public Integrity, septiembre de 2004.

McCAFFERY, Jarry, *Budgeting and Financial Management for National Defense*, Charlotte (NC), IAP Press, 2004.

McNAUGHER, Thomas, *New Weapons, Old Politics: America's Military Procurement Muddle*. Washington, DC, Brookings Institution, 1989.

MARKUSEN, Ann, "Military Procurement: Influence on Industry", en CHAMBERS, John , *The Oxford Companion to American Military History*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, pp. 566-568.

_____, "The Case against Privatizing National Security", *Governance. An International Journal of Policy, Administrations, and Institutions*, vol. 16, n° 4, octubre de 2003, pp. 471-501.

MAYER, Kenneth, *The Political Economy of Defense Contracting*, New Heaven, Yale University Press, 1991.

MEERNIK, James, "Congress, the President, and the Commitment of the US Military", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, n° 3, agosto de 1995, pp. 377-392.

O'HANLON, Michael, *Defense Planning for the 1990s. Beyond the Desert Storm Framework*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1995.

_____, *How to Be a Cheap Hawk? The 1999 and 2000 Defense Budget*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1998.

PERRY, William, "Acquisition Reform: A Mandate for Change", *Defense Issues*, vol. 10, n° 39, Subsecretaría de Defensa (Asuntos Públicos), Departamento de Defensa, Washington, DC, 1994.

_____, *Annual Defense Report to the President and the Congress*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, 1994.

_____, *Annual Report to the President and the Congress*, marzo de 1996, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Washington DC, marzo de 1996.

PLATT, Randy, "CALS: Integrating the Enterprise", en *Government Information in Canada*, vol. 3, n° 3, invierno de 1996-97. [<http://www.usask.ca/library/gic/v3n3/platt/platt.html>] (mayo de 2006).

PRESTON, Coleen, "Acquisition Reform: Making It a Reality", *Defense Acquisition Review Journal*, vol.1, n° 1, pp. 6-11.

_____, "The Administration Agenda for Acquisition Reform", *Defense Issues*, vol. 10, n° 39, abril de 1995.

ROGERS, E., y BIRMINGHAM, R., "A Ten-Year Review of the Vision for Transforming the Defense Acquisition System", *Defense Acquisition Review Journal*, enero-abril de 2004, pp. 37-60.

ROGERSON, William, "Profit Regulation of Defense Contractors and Prizes for Innovation", *Journal of Political Economy*, vol. 96, n° 6, dic. 1989, 97, pp. 1284-1305.

_____, *Overhead Allocation and Incentives for Cost Minimization in Defense Procurement*, Santa Monica, Rand Corporation, 1992.

_____, "Economic Incentives and the Defense Procurement Process", *The Journal of Economics Perspectives*, vol, 8, n° 4, otoño de 1994, pp. 65-90.

_____, "Incentives, Models of the Defense Procurement Process", SANDLER, Todd y HARTLEY, Keith, *Handbook of Defense Economics: Defense in a Globalized World*, vol. 1, Amsterdam, Elsevier, 1995, pp. 309-345.

SAPOLSKY, Harvey, "Buying Weapons without an Enemy", *Breakthroughs* vol. 5, n° 1, primavera de 2001, pp. 27-35.

SAPOLSKY, Harvey, GHOLZ, Eugene y KAUFMAN, Allen, "Security Lessons from the Cold War", *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 4, julio-agosto de 1999, pp. 77-89.

SCHMIDT, Conrad, *Friend or Foe? Bureaucratic Behavior and Acquisition Reform in the US Army*, Santa Monica, Rand Corporation, 1998.

_____, *Changing Bureaucratic Behavior: Acquisition Reform in the United States Army*, Santa Monica, Rand Corporation, 2000.

SCROGGS, Stephen K., *Army Relations with Congress: Thick Armor, Dull Sword, Slow Horse*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 2000.

STOCKTON, Paul, "When the Bear Leaves the Woods: Department of Defense Reorganization in the Post-Cold War Era", en RIPLEY, Randall y LINDSAY, James (eds), *US Foreign Policy After the Cold War*, Pittsburgh, (PA), Pittsburgh University Press, 1997, pp. 106-131.

TAIBL, Paul, *Outsourcing & Privatization of Defense Infrastructure*, Business Executive Commission for National Security, Washington DC, marzo de 1997.

TEMPLIN, Carl, "Defense Contracting Buyer-Seller Relationships: Theoretical Approaches", *Acquisition Review Quarterly*, primavera de 1994, pp. 114-128.

THOMPSON, Fred, "Reinventing the Pentagon: The Political Economy of the Post-Cold War", *Public Administration Review*, vol. 53, nº 6, nov/dic. 1993, pp. 570-577.

THOMPSON, Fred y JONES, L. R., *Reinventing the Pentagon: How the New Public Management Can Bring Institutional Renewal*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, 1994.

THOMPSON, Mark, "Why the Pentagon Gets a Free Ride", *Time*, 5 de junio de 1995.

TREDDENICK, John, "Financing the RMA" en MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 97-114.

ULLMAN, Harlan, *In Irons US Military Might in the New Century*, National Defense University, Washington DC, 1995.

VICKERS, Michael, y KOSIAK, Steven, *The Quadrennial Defense Review- An Assessment*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, Washington DC, 1997.

VOGEL, Steve, *The Pentagon. A History: the Untold Story of the Wartime Race to Build the Pentagon and to Restore It Sixty Years Later*, Nueva York, Random House, 2007.

WILLIAMS, Cindy (ed), *Holding the Line: US Defense Alternatives for the Early 21st Century*, Cambridge (MA), MIT Press, 2001.

WILSON, James, *Bureaucracy: What Government Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989.

4. Investigación y desarrollo militar: Proyecto de Reinversión Tecnológica: evolución de los costes de producción

ADAMS, Gordon y KOSIAK, Steven "The United States: Trends in Defence Procurement and Research and Development Programmes", en WULF, Herbert (ed), *Arms Industry Limited*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1995.

ALBACH, Horst et al., "The Innovative Government", *Culture and Technical Innovation*, Research Report nº 9, Berlín, Academy of Science and Technology in Berlin, pp. 398-462.

ALIC, J., BRASCOMB, L., CARTER, A. y EPSTEIN, G., *Beyond Spinoff: Military and Commercial Technologies in a Changing World*, Boston, Harvard Business School Press, 1992.

ARNETT, Eric, "Military Research and Development", en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

_____, "Military Research and Development", en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1997: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

BINGHAM, Richard, "Industrial Policy through National Defense", en *Industrial Policy: American Style*, M.E. Sharpe, 1998, pp. 106-126.

BISCHAK, Greg, ODEN, Michael y EVANS-KLOCK, Christine, *The Technology Reinvestment Project: the Limits of Dual-Use Technology Policy*, Washington DC, Commission for Economic Conversion and Disarmament, julio de 1995.

BUZAN, Barry y HERRING, Eric, *The Arms Dynamic in World Politics*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 1998.

BRACKEN, P., BRANDT, L. y JOHNSON, S., "The Changing Landscape of Defense Innovation", *Defense Horizons*, n° 47, *Center for Technology and National Security Policy*, Washington DC, *National Defense University*, julio de 2005.

CAMM, F., *How DOD Policy Affects Private Expenditure on Independent Research and Development: A Comparison of Empirical Studies*, Santa Monica, Rand Corporation, 1989.

CARPENTER, J. y CARR, R.K., "Measurement and Evaluation of Technology Transfer from US Dual-Use and Technology Programs", en DUNDERVILLE, Robert (ed), *Defense Conversion Strategies*, Nueva York, Springer, 1997, pp. 297-314.

CLINTON, Bill y GORE, Albert, *Technology for America's Economic Growth. A New Direction to Build Economic Strength*, Washington DC, Government Printing Office, 1993.

COLMER, G., DUNKLEY, M., GRAY, K., PUGH, P. y WILLIAMSON, A. "Estimating the cost of new technology products", *International Journal of Technology Management*, vol. 17, n° 7/8, 1999, pp. 847-860.

DAWSON, Raymond, "Innovation and Intervention in Defense Policy" en PEABODY, R. y POLSBY, N., *New Perspectives on the House of Representatives*, Chicago, Rand McNally & Co., 1963, pp. 273-304.

DANIEL, Donald, "The Air Force: Science, Technology, and Transformation", *Defense Horizons*, n° 27, *Center for Technology and National Security Policy*, Washington DC, *National Defense University*, mayo de 2003.

DI FILIPPO, Anthony, *From Industry to Arms: The Political Economy of High Technology*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 1990.

DI FILIPPO, Anthony, "Military Spending and High-Technology Policy: A Comparative Analysis of the United States, West Germany, Japan and Great Britain", en BISHAK, Greg, (ed) *Towards a Peace Economy in the United States: Essays on Military Industry, Disarmament and Economic Conversion*, New York, St. Martin's Press, 1991, pp. 3-28.

DE GRASSE, Robert, "The Technological Impact of Military Spending" en *Military Expansion, Economic Decline: the Impact of Military Spending on US Economic Performance*, Armonk (NY), M.E. Sharpe, 1983, pp. 77-107.

DOMBROWSKI, P. y GHOLZ, E., "Implementing Military Innovation", en *Buying Military Transformation: Technological Innovation and the Defense Industry*, Nueva York, Columbia University Press, 2006, pp. 16-32.

_____, "Military Innovation and the Defense Industry", en *Buying Military Transformation: Technological Innovation and the Defense Industry*, Nueva York, Columbia University Press, 2006, pp. 136-146.

DOMBROWSKI, Peter, GHOLZ, Eugene y ROSS, Andrew, "Selling Military Transformation: The Defense Industry and Innovation", *Orbis*, vol. 46, n° 3, verano de 2002, pp. 523-536.

DRAHEIM, Kirk, HOWELL, Richard y SHAPERO, Albert, *The Development of A Potential Defense R&D Complex*, SRI Project N° IMU-4370, Stanford Research Institute, Menlo Park, (CA) julio de 1966.

DRIESSNACK, John y KING, David, "An Initial Look at Technology and Institutions on Defense Industry Consolidation" *Defense Acquisition Review Journal*, enero-abril de 2004, pp. 63-77.

DYER, Davis, *TRW: Pioneering Technology and Innovation since 1900*, Boston, Harvard Business School Press, 1998.

ETZKOWITZ, Henry, "Beyond the Frontiers: the Convergence of Military and Civilian R&D in the United States", en GUMMETT, Philip (ed), *Military R&D After the Cold War: Conversion and Technology Transfer in Western Europe*, Nueva York, Springer, 1996, pp. 119-136.

FLAMM, Kenneth y McNAUGHER, Thomas, "Rationalizing Technology Investment", en STEINBRUNER, John, *Restructuring American Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1989, pp. 119-157.

GANSLER, Jacques, *Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy*. Cambridge (MA), MIT Press, 1995.

General Accounting Office, Federally Funded R&D Centers: Issues Relating to the Management of DOD-Sponsored Centers, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-96-112. Washington DC, agosto de 1996.

GOLDMAN, Emily y ELIASON, Leslie (eds), *The Diffusion of Military Technology and Ideas*, Stanford, Stanford University Press, 2003.

GOLDSTEIN, Nance, "Defense Spending as Industrial Policy: The Impact of Military R&D on the US Software Industry", en BISHAK, G (ed)., *Towards a Peace Economy in the United States: Essays on Military Industry, Disarmament and Economic Conversion*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991, pp. 29-56.

GRAY, Al (dir), *Dual-Use Research Project Final Report*, PIPS-96-3, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington (VA), 1996.

GUMMETT, Philip y REPPY, Judith (eds), *The Relations between Defence and Civil Technologies*. Dordrecht, Kluwer, 1988.

GUMMETT, P. y STEIN, J., 1998. 'Benefits and Costs of Military R&D', en REPPY, J. (ed), *Conversion of Military R&D*, Londres, Macmillan, pp. 47-64.

HARTLEY, K. y NEWMAN, I. (eds), *Defence, Research and Development and Diversification*, Harlow, SEEDS, 1996.

HOGAN, Thor et al., *Scoping Aerospace: Tracking Federal Procurement and R&D Spending in the Aerospace Sector*, Santa Monica, Rand Corporation, 2005.

HUNT, Rymond, "Cross-Purposes in the Federal Contract Procurement System: Military R&D and Beyond", *Public Administration Review*, vol. 44, n° 3, mayo/junio de 1984, pp. 247-256.

Industrial Research Institute, *Industrial Research and Development Facts*, National Science Foundation, Washington DC, 1996.

JAMES, Andrew, CAMERON, Hugh y GUMMETT, Philip, *Transfer and Civil Use of Defence-Related Technologies and Diversification of Defence-Related SMEs*, Programme of Policy Research in Engineering, Science and Technology, Universidad de Manchester, 1998.

KAMINSKI, Paul, "DOD-Sponsored R&D Centers Still Critical, Worth Keeping", *Defense Issues*, vol. 11, n° 21, marzo de 1996.

_____, *Advanced Concept Technology Demonstrations: Challenges and Opportunities*, Subsecretaría de Defensa (Adquisiciones y Tecnología), Departamento de Defensa, Washington DC, junio de 1996.

KELLEY, Maryellen y WATKINS, Todd, "The Myth of the Specialized Military Contractor." *Technology Review*, vol. 98, n° 3, abril de 1995, pp. 52-58.

_____, "In From the Cold: Prospects for Conversion of the Defense Industrial Base", *Science*, 268 n° 5210, abril de 1995, pp. 525-532.

KIRKPATRICK, David, "The Rising Unit Cost of Defence Equipment - The Reasons and the Results", *Defence and Peace Economics*, vol. 6, n° 4, 1995, pp. 263-288.

_____, "Rising Costs, Falling Budgets and Their Implications for the Defense Policy", *Economics Affairs*, vol. 17, n° 4, noviembre de 1997, pp. 10-14.

_____, "Trends in the Costs of Weapons Systems and the Consequences", *Defence and Peace Economics*, vol. 15, n° 3, junio de 2004, pp. 259-273.

_____, *The Cost that Matter*, Defence Engineering Group, University College London, Londres, 2004.

KNEZO, Genevieve, "Defense Basic Research Priorities: Funding and Policy Issues", CCRS-90-506, Congressional Research Service, octubre de 1990.

KOVACIC, William "Government Support for Research and Development" en VVAA, *The Shrinking Industrial Base: Restructuring the Defense Industry and Ensuring American Competitiveness for the 1990's*, Chicago (IL), American Bar Association, Section of Public Contract Law August 1990.

_____, --, "Commitment in Regulation: Defense Contracting and Extensions to Price Caps", *Journal of Regulatory Economics*, vol. 3, 1992, pp. 219-240.

_____, --, *Evaluating the Competitive Effects of Defense Industry Mergers on Research and Development*, Washington DC, Federal Legal Publications, 1996

LESLIE, Stuart, *The Cold War and American Science*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

LICHTENBERG, Frank, "The Private R&D Investment Response to Federal Design and Technical Competitions", *American Economic Review* vol. 78, n° 3, 1988, pp. 550-559.

_____, --, "IR&D Project Data and Theories of R&D Investment", *Journal of Economic Dynamics and Control* vol. 13, n° 2, 1989, pp. 271-282.

_____, --, "US Government Subsidies to Private Military R&D Investment: The Defense Department's Independent R&D Policy", *Defence Economics* vol. 1, n° 2, 1990, pp. 149-158.

_____, --, "Economics of Defense R&D", en HARTLEY y SANDERS (eds), *Handbook of Defence Economics*, vol. 1. Amsterdam, Elsevier, 1995, pp. 431-457.

LINSTER, B, SLATE, S. y WALLER, R, "Consolidation of the US Defense Industrial Base: Impact on Research Expenditure", *Acquisition Review Quarterly*, primavera de 2002, pp. 143-150.

LORELL, Mark, *The US Combat Aircraft Industry, 1909-2000: Structure, Competition, and Innovation*, Santa Monica, Rand Corporation, 2003.

LORELL, Mark y LEVAUX, Hugh, *The Cutting Edge: A Half Century of Fighter Aircraft R&D*, Santa Monica (CA), Rand Corporation, 1998.

MARLIN, John, "The Dashed Hopes for Conversion of US Military R&D", en REPPY, Judith (ed), *Conversion of Military R&D*. Londres, Macmillan, 1998, pp. 111-132.

MARSHALL, M., COFFEY, T., SAALFELD, F. y COLWELL, R., "The Science and Engineering Workforce and National Security", *Defense Horizons*, n° 39, Center for Technology and National Security Policy, Washington DC, National Defense University, abril de 2004.

_____, "Implications of the US Dual-Use Strategy", en Conflict and Cooperation in National Competition for High Technology Industry, Washington DC, National Academies, 1996, pp. 152-158.

National Science Foundation, *Trends in Federal and Non-Federal R&D Expenditure as a Percentage of Total R&D: 1953-2002*, Division of Science Resource Statistics, NSF, Washington DC, 2001.

NELSON, Richard y WRIGHT, Gavin, "The Erosion of US Technological Leadership as a Factor in Post War Economic Convergence", en BAUMOL, W., NELSON, R. y WOLFF, E., *Convergence of Productivity. Cross-National Studies and Historical Evidence*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 129-163.

NUNN, Jack et al., *Assessing the Impact of Regulatory and Legislative Changes to the Independent Research and Development Program*, Office of Defense Research & Engineering,

Subsecretaría de Defensa (Adquisiciones y Tecnología), Departamento de Defensa, Washington DC, 1997.

Office of the Director of Defense Research and Engineering, *Defense Science and Technology Strategy*, Subsecretaría de Adquisiciones y Tecnología, Departamento de Defensa, Washington DC, julio de 1992.

_____, *Defense Science and Technology Strategy*, Subsecretaría de Adquisiciones, Tecnología y Logística, Departamento de Defensa, Washington DC, septiembre de 1994.

_____, *Defense Basic Research*, Subsecretaría de Adquisiciones, Tecnología y Logística, Departamento de Defensa, Washington, DC, mayo de 1995.

Office of Technology Assessment, *Technology against Terrorism: the Federal Effort*, OTA-ISC-487, Washington DC, Government Printing Office, julio de 1991.

_____, *Proceedings: Technology and Governance in the 1990s*, OTA-A-564, Washington DC, Government Printing Office, abril de 1993.

_____, *Defense Conversion: Redirecting R&D*, OTA-ITE-552, Washington DC, Government Printing Office, mayo de 1993.

_____, *Assessing the Potential for Civil-Military Integration: Technologies, Processes, and Practices*, OTA-ISS-611, Washington DC, Government Printing Office, septiembre de 1994.

_____, *A History of the Department of Defense Federally Funded Research and Development Centers*, OTA-BP-ISS-157, Washington, DC, Government Printing Office, junio de 1995.

PAGES, Erik, "Defense Mergers: Weapons Cost, Innovation, and International Arms Industry Cooperation", en MARKUSEN, Ann y COSTIGAN, Sean, *Arming the Future A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1999, pp. 207-223.

PUGH, Philip, "The Procurement Nexus", *Defence and Peace Economics* vol. 4, n° 2, 1993, pp. 179-194.

_____, "Unit Cost Escalation: Implications for Policy", *Bulletin of Military Operations Research*, vol. 31, n° 2, junio de 1998, pp. 22-26.

REPPY, Judith (ed), *Conversion of Military R&D*, Palgrave, McMillan, 1998.

_____, "Dual-Use Technology: Back to the Future", en MARKUSEN, Ann y COSTIGAN, Sean (eds), *Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1999.

_____, (ed), *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2000.

RICHARDSON, James et al, *TRP Development Study*, (PIPS 96-1), Potomac Institute for Policy Studies, Arlington (VA), 1996.

_____, *TRP Case Studies*, (PIPS 96-2), Potomac Institute for Policy Studies, Arlington (VA), 1996.

_____, *A Review of the Technology Reinvestment Project*, (PIPS-99-1), Potomac Institute for Policy Studies, Arlington (VA), 1999.

ROSEN, Stephen, *Winning the Next War. Innovation and the Modern Military*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

ROSS, Andrew, "The Dynamics of Military Technology," en DEWIT, David, HAGLUND, David y KIRTON, John (eds), *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*, Toronto, Oxford University Press, 1993, pp. 106-140.

SAALFELD, Fred y PETRIK, John, "Disruptive Technologies: A Concept for Moving Innovative Military Technologies Rapidly to Warfighters", *Armed Forces Journal International*, mayo de 2001, pp. 48-52.

SANDERS, Ralph (ed), *Defense Research and Development*, Washington DC, Industrial College of the Armed Forces, 1968.

SMIT, Wim, "Science, Technology, and the Military", en JASANOFF, Sheila (ed), *Handbook of Science and Technology Studies*, Londres, SAGE, 1995, pp. 627-651.

STOWSKY, Jay, "Competing with the Pentagon: The Future of High-Tech R&D" *World Policy Journal*, vol. III, n° 4, otoño de 1986, pp. 697-721.

_____, *America's Technical Fix: The Pentagon's Dual Use Strategy, TRP, and the Political Economy of US Technology Policy in the Clinton Era*, *BRIE Research Paper*, Universidad de Berkeley, 1996.

_____, "The Dual-Use Dilemma", *Issues in Science and Technology*, vol. 13, n° 2, invierno de 1996, pp. 56-64.

_____, "The History and Politics of the Pentagon's Dual-Use Strategy", en MARKUSEN, Ann y COSTIGAN, Sean, *Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1999.

_____, "Secrets to Shield or Share? New Dilemmas for Military R&D Policy in the Digital Age", *Research Policy*, vol. 33, n° 2, 2004, pages 257-269.

STOWSKY, Jay y LAIRD, Burgess, "Conversion to Competitiveness: Making the Most of the National Labs", *The American Prospect*, n° 11, otoño de 1992, pp. 91-98.

WAGNER, C. y BERNSTEIN, N., *US Government Funding of Cooperative Research and Development in North America*, Santa Monica, Rand Corporation, 1999.

5. Persuasión: propaganda política y de guerra; la opinión pública estadounidense ante la política exterior y la seguridad nacional

BERNAYS, Edward, *Propaganda*, Nueva York, Liveright, 1928.

BARTELS, Larry, "Constituency Opinion and Congressional Policymaking: the Reagan Defense Build-up", *American Political Science Review*, vol. 85, n° 2, junio de 1991, pp. 457-475.

_____, "The American Public's Defense Spending Preferences in the Post-Cold War Era", *Public Opinion Quarterly*, vol. 58, n° 4, invierno de 1994, pp. 479-508.

BAUM, Matthew, *Soft News Goes to War: Public Opinion and American Foreign Policy in the New Media Age*, Princeton, Princeton University Press, 2003

BARSEMIAN, David y CHOMSKY, Noam, *Propaganda and the Public Mind. Conversations with Noam Chomsky*, Cambridge, South End Press, 2001.

BOUTON, Marshall, *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Worldviews Project, Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund of the US, 2002.

_____, (ed), *US General Population Topline Report. Topline Data for US Public Survey*, Worldviews Project, Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund of the US, 2002

_____, (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Worldviews Project, Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund of the US, 2004.

_____, (ed), *US General Population Topline Report. Topline Data for US Public Survey*, Worldviews Project, Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund of the US, 2004.

BOUTON, Marshall, KULL, Steven et al., *The Hall of Mirrors. Perceptions and Misperceptions in the Congressional Foreign Policy Process*, Chicago Council on Foreign Relations/Program on International Policy Attitudes (Universidad de Maryland), 2004.

BOUZA, Fermín, "Terrorismo y política: los discursos del 11-S", *Idèes, Revista de temes contemporanis*, n° 15-16, 2002, pp.163-167.

_____, "The Impact Area of Political Communication: Citizenship Faced with Public Discourse", *International Review of Sociology*, vol. 14, n° 2, 2004, pp. 245-259.

_____, "Examining the Spanish Public Agenda, Personal agenda, and 'Impact Area' between March 11-14, 2004", 55th Annual Conference of International Communication Association, Nueva York, 26 al 30 de Mayo de 2005.

CALDUCH CERVERA, Rafael, "El público, la opinión pública y las relaciones internacionales; Acotaciones para un estudio de los procesos de comunicación en la Sociedad Internacional", en MEDINA, Manuel, MESA, Roberto y MARIÑO, Primitivo (ed), *Pensamiento jurídico y sociedad internacional: libro-homenaje al profesor Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Complutense, 1986, pp. 251-272.

CANES-WRONE, "Foreign Policy Appeals", Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public, *Chicago*, Chicago University Press, 2006, pp. 83-102.

CAPITANCHIK, David y EICHENBERG, Richard, Defence and Public Opinion, *Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores*, 1983.

CHOMSKY, Noam, *Media Control: The Spectacular Achievements of Propaganda (Open Media Series)*, Nueva York, Seven Stories, 2002.

CHOMSKY, Noam y HERMAN, Edward, *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*, Nueva York, Pantheon Books, 1988.

CIMBALA, Stephen, *Military Persuasion in War and Politics. The Power of Soft*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 2002.

CONASON, Joe, *Big Lies. The Right-Wing Propaganda Machine and How It Distorts the Truth*, Nueva York, Thomas Dunne Books, 2003.

CONSERVA, Henry, *Propaganda Techniques*, Washington DC, First Books, 2003.

CLARK, R., DAUTRICH, K., MURRAY, S., et al. "Rereading the Public: Isolationism and Internationalism Revisited", *International Studies Perspectives*, vol. 1, n° 2, 2000, pp. 195-205.

CLAY, Ramsey y KULL, Steven, "Challenging US Policymakers' Image of an Isolationist" *Public International Studies Perspectives*, vol. 1, n° 1, 2000, pp. 105-117.

_____, "Elite Misperception of US Public Opinion and Foreign Policy", en NACOS, B., SHAPIRO, R. y PIERANGELO, I., *Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Rowman & Littlefield, 2000, pp. 95-110.

_____, "The Myth of the Reactive Public. American Public Attitude on Military Fatalities in the Post-Cold War Period", en EVERTS, Philip y PIERANGELO, Isernia, *Public Opinion and the International Use of Force*, Londres, Routledge, 2001, pp. 205-228.

_____, "How Policymakers Misperceive Public Opinion on Foreign Policy " en MANZA, J., COOK, L. y PAGE, B., *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, pp. 201-218.

CORI, Dauber "Image as Argument: The Impact of Mogadishu on US Military Intervention", *Armed Forces & Society*, vol. 27, n° 2, 2001, pp. 205-229.

DEACON, Richard, *The Truth Twisters. Disinformation: The Making and Spreading of Official Distortions, Half-Truths and Lies*, Londres, Macdonald & Co, 1986.

DESTLER, I. y KULL, S., *Misreading the Public: The Myth of a New Isolationism*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999.

EDWARDS, George, WATTENBERG, Martin, LINEBERRY, Robert, "Foreign and Defense Policymaking", *Government in America: People, Politics, and Policy*, Nueva York, Addison-Wesley, 2000 (9ª ed), pp. 644-682.

EICHENBERG, Richard, "Victory Has Many Friends: US Public Opinion and the Use of Military Force, 1981-2005", *International Security*, vol. 30, n°1, verano de 2005, pp. 140-177.

ENTMAN, Robert, *Power Projection: Framing News, Public Opinion, and US Foreign Policy*, Chicago, Chicago University Press, 2004.

EVERTS, Philip, "Public Opinion after the Cold War: A Paradigm Shift", en NACOS, B.L., SHAPIRO, R. y PIERANGELO, I., *Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Rowman & Littlefield, 2000, pp. 177-194.

FOYLE, Douglas, *Counting the Public in: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.

_____, "Leading the Public To War? The Influence of American Public Opinion on the Bush Administration's Decision to Go to War in Iraq", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 16, n° 3, 2004, pp. 269-294.

FULBRIGHT, J. William, *The Pentagon Propaganda Machine*, Nueva York, Vintage Books, 1971.

GIBBS, David, "Social Science as Propaganda? International Relations and the Question of Political Bias", *International Studies Perspectives*, vol. 2, n° 4, 2001, pp. 417-427.

GOERTZEL, Ted, "Militarism as a Sociological Problem: The Political Sociology of US Military Spending, 1951-1983", en BRAUNGART, Richard (ed) *Research in Political Sociology*, Greenwich (CT) JAI Press, 1985, pp. 119-139.

HARTLEY, Thomas y RUSSET, Bruce, "Public Opinion and the Common Defense: Who Governs Military Spending in the United States?", *The American Political Science Review*, vol. 86, n° 4, dic. 1992, pp. 905-915.

HIGGS, Robert, "Public Opinion: A Powerful Predictor of US Defense Spending? Reply", *Defence and Peace Economics* vol. 5 n° 3, julio de 1994, pp. 255-257.

HIGGS, Robert y KILDUF, Anthony, "Public Opinion: A Powerful Predictor of US Defence Spending", *Defence and Peace Economics*, vol. 4, n° 3, julio de 1993, pp. 227-238.

HOLSTI, Ole, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor (MI), University of Michigan Press, 2004.

JENTLESON, Bruce y BRITTON, Rebecca, "Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Public Opinion on the Use of Military Force", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, n° 4, agosto de 1998, pp. 395-417.

JOWETT, Garth y O'DONNELL, Victoria: *Propaganda and Persuasion*, Beverly Hills (CA) Sage Publications, 1986.

KENNEDY-SHAFFER, Alan, "Going Public", en *Denial and Deception: A Study of the Bush Administration's Rhetorical*, Universal Publishers, 2006, pp. 29-34.

_____, "Framing the Debate", en *Denial and Deception: A Study of the Bush Administration's Rhetorical*, Universal Publishers, 2006, pp. 35-43.

KERNELL, Samuel, *Going Public: New Strategies for Presidential Leadership*, Washington, CQ Press, 1986.

KOLLMAN, Ken, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

KULL, Steven, "What the Public Knows that Washington Doesn't", *Foreign Policy*, n° 101, invierno de 1995-1996, pp. 102-115

_____, "The American Public, the Congress and NATO Enlargement", *NATO Review*, vol. 45, n° 1, enero de 1997, pp. 9-11.

_____ (dir), *US Public Attitudes on Involvement in Somalia*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, octubre de 1993a.

_____ (dir), *US Public Opinion on Intervention in Bosnia*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, mayo de 1993b.

_____ (dir), *US Public Attitudes on US Involvement in Bosnia*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, mayo de 1994.

_____ (dir), *Americans on Defense Spending*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, enero de 1996.

_____ (dir), *An Emerging Consensus: A Study of American Public Attitudes on America's Role in the World*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, julio de 1996.

_____ (dir), *Misreading the American Public on International Engagement: A Study of Policymakers' Perceptions and Public Attitudes*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, octubre de 1996.

_____ (dir), *The Foreign Policy Gap: How Policymakers Misread the Public*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, octubre de 1997.

_____ (dir), *Seeking a New Balance: A Study of American and European Public Attitudes on Transatlantic Issues*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, junio de 1998.

_____ (dir), *Americans on Kosovo: A Study of US Public Attitudes*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, mayo de 1999.

_____ (dir), *Americans on the War on Terrorism: A Study of US Public Attitudes*, , Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, noviembre de 2001.

_____ (dir), *Americans on Defense Spending and the War on Terrorism*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, agosto de 2002.

_____ (dir), *America's Role in the World After the Iraq War*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, abril de 2003.

_____ (dir), *Americans on Global Attitudes Toward the US*, Program on International Policy Attitudes, Center for International and Securities Studies (Maryland University) / Center on Policy Attitudes, septiembre de 2004.

LARSON, Stephanie, "The President and Congress in the Media", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 499, n° 1, septiembre de 1988, pp. 64-74.

LASSWELL, Harold, LERNER, Daniel y SPEIER, Hans (ed), *Propaganda and Communication in World History (The Symbolic Instrument in Early Times)*, vol. 1, Honolulu, University Press of Hawaii, 1979.

_____ (ed), *Propaganda and Communication in World History (Emergence of Public Opinion in the West)*, vol. 2, Honolulu, The University Press of Hawaii. 1980.

_____ (ed), *Propaganda and Communication in World History (A Pluralizing World in Formation)*, vol. 3, Honolulu, The University Press of Hawaii. 1980.

LOUW, P. Eric "The 'War against Terrorism': A Public Relations Challenge for the Pentagon", en *Gazette*, vol. 65, n° 3, 2003, pp. 211-230.

McARDLE KELLEHER, Catherine, "Presidents, Polls, and the Use of Force", en HAYS, Peter, VALLANCE, Brenda y VAN TASSEL, Alan (ed), *American Defense Policy*, Baltimore (MD), Johns Hopkins University Press, 1997, pp. 170-180.

MILLER, Laura y RAMPTON, Sheldon, *"The Pentagon's Information Warrior: Rendon to the Rescue"*, PR Watch, vol. 8, n° 4, 4º trimestre de 2001, pp. 11-12.

NACOS, Bridget, SHAPIRO, Robert y PIERANGELO, Isernia, *Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Rowman & Littlefield, 2000.

NEGIN, Elliot, "News Media Coverage of the Defense Budget", en SIGAL, Leon (ed), *The Changing Dynamics of the US Defense Spending*, pp. 107-134.

O'SHAUGHNESSY, Nicholas, *Politics and Propaganda. Weapon of Mass Seduction*, Ann Arbor (MI), The University of Michigan Press, 2004.

PAGE, Benjamin y SHAPIRO, Robert, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago, Chicago University Press, 1992

Pew Research Center for the People & the Press, *America's Place in the World II*, Washington DC, 1997.

PIZARROSO QUINTERO, Alejandro, *La guerra de las mentiras. Información, propaganda y guerra psicológica en el conflicto del Golfo*, Madrid, Eudema, 1991.

_____, *Historia de la Propaganda. Notas para un estudio de la propaganda política y de guerra*, Madrid, Eudema, 1993 (2ª ed ampliada).

_____, "Disinformazione, propaganda e opinione pubblica nelle nuove guerre asimmetriche", en *L'ospite ingrato* vol. VI, n° II, 2003.

_____, "Guerra y comunicación. Propaganda, desinformación y guerra psicológica en los conflictos armados", en SIERRA, F, y CONTRERAS F. (eds.) *Culturas de guerra*, Madrid, Cátedra, 2004, pp. 17-56.

_____, "Reivindicación de la propaganda de guerra", en CATALÁN GONZÁLEZ, M. y VERES CORTÉS, L., *Estrategias de desinformación*, Valencia, Conselleria de Cultura, Educació i Esport Generalitat Valenciana, 2004, pp 23-46.

_____, *Nuevas Guerras. Vieja Propaganda. De Vietnam a Irak*, Madrid, Cátedra, 2005.

POST, J. *Leaders and Their Followers in a Dangerous World*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

POWLICK, P. y KATZ, A., "Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus", *International Studies Review*, vol. 42, n° 1, mayo de 1998, pp. 29-61.

PRATKANIS, Anthony y ARONSON, Elliot, *Age of Propaganda. The Everyday Use and Abuse of Persuasion*, Nueva York, W.H. Freeman & Co., 1992.

RAMPTON, Sheldon y STAUBER, John, *Weapons of Mass Deception. The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq*, Nueva York, Penguin, 2003.

REICH, Walter (ed.) *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 1998.

RIELLY, John (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1983.

_____, (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1987.

_____ (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1991.

_____ (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1995.

_____ (ed), *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1999.

RISSE-KAPPEN, Thomas, "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies", *World Politics*, vol. 43, n° 4, julio de 1991, pp. 479-512.

ROURKE, Francis, *Bureaucracy, Politics and Public Opinion*, Little, Brown, 1984.

RUTHERFORD, Anthony, *Endless Propaganda: The Advertising of Public Goods*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

SHAPIRO, R. y JACOBS, L., "Public Opinion, Foreign Policy, and Democracy: How Presidents Use Public Opinion", en MANZA, J., COOK, L. y PAGE, B., *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, pp. 184-200.

SIERRA CABALLERO, Francisco, "Propaganda y Nuevo Orden Mundial. La información y la guerra en la nueva doctrina de seguridad pública", *Historia y Comunicación Social*, n° 4, 1999, pp. 199-218.

_____, *Los profesionales del silencio. La información y la guerra en la doctrina de los EEUU*, Hondarribia, Hiru, 2002.

SIERRA, Francisco y CONTRERAS Fernando (eds), *Culturas de guerra*, Madrid, Cátedra, 2004.

SNOW, Nancy, *Information War. American Propaganda, Free Speech and Opinion Control since 9/11*, Toronto, Open Media, 2003.

SOBEL, Richard, *The impact of Public Opinion on US Foreign Policy since Vietnam*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

STOLL, Richard, "The Guns of November: Presidential Reelections and the Use of Force, 1947-1982", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 28, n° 2, 1984, pp. 231-246.

_____, "Too Little but Not for Too Long: Public Attitudes on Defense Spending", en MINTZ, Alex, *The Political Economy of Military Spending in the United States*, Nueva York, Harper Collins, 1992, pp. 52-64.

THOMSON, Oliver, *Mass Persuasion in History: An Historical Analysis of the Development of Propaganda Techniques*, Edimburgo, Paul Harris Publishing, 1977.

TRUMAN, David, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Knopf, 1964.

WIRTHLIN, Richard, *Estrategia Electoral*, Madrid, Editorial Complutense, 1995.

WITTKOPF, Eugene, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham (NC), Duke University Press, 1994.

WITTKOPF, Eugene y HINCKLEY, Ronald, "Internationalism at Bay? A Contextual analysis of Americans", en NACOS, B.L., SHAPIRO, R. y PIERANGELO, I., *Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Rowman & Littlefield, 2000, 133-154.

YANKELOVICH, Daniel y DESTLER, I.M., *Beyond the Beltway: Engaging the Public in US Foreign Policy*, Scranton (PA), W. W. Norton & Co., 1994.

YOUNG, Peter R. (ed), *Defence and the Media in Time of Limited War*, Portland (OR), Frank Cass, 1992.

6. Contribuciones a campañas electorales y lobby; centros de investigación y análisis de políticas públicas y grupos de interés en el marco político estadounidense; su influencia en el diseño de la Política Exterior y la Política de Defensa

ABELSON, Donald, "A New Channel of Influence: Think Tanks and the News Media", *Queen's Quarterly*, vol. 99, n° 4, invierno de 1992, pp. 849-872.

_____, "From Policy Research to Political Advocacy: the Changing Role of Think Tanks in American Politics", *Canadian Review of American Studies*, vol. 25, n° 1, 1995, pp. 93-125.

_____, *American Think Tanks and Their Role in US Foreign Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996.

_____, "Trends In Search of Policy Influence: The Strategies of American Think Tanks", *NIRA Review*, vol. 5, n° 2, primavera de 1998a, pp. 28-32.

_____, "Policy Experts and the Political Pundits: American Think Tanks and the News Media", *NIRA Review*, vol. 5, n° 3, verano de 1998b, pp. 40-43.

_____, "Think Tanks in the United States" en STONE, Diane, DENHAM, Andrew y GARNETT, Mark (eds), *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*. Manchester, Manchester University Press, 1998c, pp. 107-126.

_____, "Do Think Tanks Matter? Opportunities, Limits, and Constrains in Canada and the United States", *Global Society*, vol. 14, n° 2, 2000, pp. 213-236.

_____, "Think Tanks and US Foreign Policy", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, n° 3, noviembre de 2002a, pp. 9-12.

_____, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's Press, 2002b.

_____, "The Business of Ideas: The Think Tanks Industry in the USA" en STONE, Diane y DENHAM, Andrew (eds), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 215-231.

_____, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, Ithaca (NY), McGill-Queen's Press, 2006.

_____, "A War of Ideas: Think Tanks and Terrorism", *Policy Options*, vol. 28, n° 3, marzo de 2007, pp. 75-78.

ABELSON, Donald y CARBERRY, Christine, "Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Think Tanks in Canada and the United States", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 31, n° 3, septiembre de 1998, p. 525-556.

ALGER, Chadwick, "The External Bureaucracy in United States Foreign Affairs", *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, n°1, junio de 1962, pp. 50-78.

ASHFORD, Nigel, "Politically Impossible? How Ideas Not Interests and Circumstances, Determine Public Policies", *Policy*, vol.13, n°1, otoño de 1997, pp. 21-25.

ASMUS, Ronald, "Having an Impact: Think Tanks and the Debate on NATO Enlargement", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, n° 3, noviembre de 2002, pp. 34.

AUBIN, Stephen, *Distorting Defense: Network News and National Security*, Westport (CT) Praeger/Greenwood, 1998.

BENVENISTE, Guy, *The Politics of Expertise*, Berkeley, The Glendessary Press, 1972.

BOFFEY, Philip, "The Heritage Foundation: Success in Obscurity" *New York Times*, 17 de noviembre de 1985.

BUTLER, Stuart, SANERA, Michael y WEINROD, Bruce, *Mandate for Leadership II: Continuing the Conservative Revolution*, Washington DC, Fundación Heritage, 1984.

BRINT, Steven, *In the Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

BROWN, Eugene y SNOW, Donald M., "Outside Influence: Interest Groups and Think Tanks" en *Puzzle Palaces and Foggy Bottom: US Foreign and Defense Policy-Making in the 1990s*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994.

BROWN, William, *Groups, Interests, and US Public Policy*, Washington DC, Georgetown University Press, 1998.

BUNDY, Williams, *Notes on the History of Foreign Affairs*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, 1994.

BURCH, Philip, *Reagan, Bush, and Right-Wing Politics: Elites, Think Tanks, Power, and Policy*, Greenwich (CT), JAI Press, 1997.

CALLAHAN, D. *\$1 Billion for Ideas: Conservative Think Tanks in the 1990s*, National Committee for Responsive Philanthropy, Washington DC, 1999.

CAMPBELL, John, "Ideas, Politics and Public Policy", *Annual Review of Sociology* vol. 28, agosto de 2002, pp. 21-38.

CIGLER, Allan y LOOMIS, Burdett, *Interest Group Politics*, Burdett, Washington DC, CG Press, 1998 (5ª ed).

COHEN, Laura, *WARRING FACTIONS: Interest Groups, Money, and the New Politics of Senate Confirmation*, Ohio State University Press, 2002.

DAY, Alan, *Think Tanks: An International Directory*, Essex, Longman, 1993.

DERTHICK, M., y QUIRK, P., *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution, Washington DC, 1985.

DICKSON, Paul, *Think Tanks*, Nueva York, Atheneum, 1972.

DONAHUE, John, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Nueva York, Basic Books, 1983.

DUNINGAM, Peter, *The Hoover Institution on War, Revolution, and Peace: Seventy Five Years of Its History*, Stanford, Hoover Institution Press, 1989.

EASTERBROOK, Gregg "Ideas Move Nations. How Conservative Think Tanks Have Helped to Transform the Terms of Political Debate", *Atlantic Monthly*, vol. 257, nº 1, enero de 1986, pp. 66-80.

EULAU, Heinz, "Political Scientists and Public Intellectuals", *PS: Political Science and Politics*, vol. 35, nº 4, 2002, pp. 659.

GARNETT, Mark y STONE, Diane. *Think Tanks Of The World: Global Perspectives On Ideas, Policy and Governance*, Nueva York, St. Martin's, 1998.

GELLNER, Winard, "The Politics of Policy. 'Political Think Tanks' and Their Markets in the US Institutional Environment", *Presidential Studies Quarterly*, vol. 25, nº 3, verano de 1995, pp. 497-510.

GIBBS, David, "Social Science as Propaganda? International Relations and the Question of Political Bias", *International Studies Perspectives*, vol. 2, nº 4, 2001, pp. 417-427.

GIERZYNSKI, Anthony, *Money Rules: Financing Elections in America*, Boulder (CO), Westview Press, 2000.

GOLDSTEIN, Kenneth, *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

GREENWALD, Carole, *Group Power: Lobbying and Public Policy*, Nueva York, Praeger/Greenwood, 1977.

GROSE, Peter, *Continuing the Inquiry. The Council on Foreign Relations from 1921 a 1996*, Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 1996.

GROSECLOSE, Tim y MILYO, Jeffrey, "A Measure of Media Bias", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 20, n° 4, noviembre de 2005, pp. 1191-1237.

GROSSMAN Gene y HELPMAN, Elhanan, *Special Interest Politics*, Cambridge, MIT Press, 2001.

HAASS, Richard, "Think Tanks and US Foreign Policy: A Policymaker's Perspective", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, n° 3, noviembre de 2002, pp. 6-8.

HEATHERLY, Charles y PINES, Burton Yale (eds), *Mandate for Leadership III: Policy Strategies for the 1990s*, Washington DC, Fundación Heritage, 1989.

HALPIN, John, et al. *The Structural Imbalance of Political Talk Radio*, Center for American Progress and Free Press, Washington DC, 2007.

HARTUNG, William (ed), *A Profile of the Missile Defense and Space Weapons Lobbies*, World Policy Institute, Washington DC, 2005.

HARTUNG, William y BERRIGAN, Frida, *Dollar Shift: The Iraq War and the Changing Face of Pentagon Contracting*, World Policy Institute, Washington DC, febrero de 2005.

HARTUNG, William y CIARROCCA, Michelle, *The Marketing of Missile Defense 1994-2000*, Arms Trade Resource, World Policy Institute, Washington DC, mayo de 2000.

_____, *Axis of Influence: Behind the Bush Administration's Missile Defense Revival*, World Policy Institute, Washington DC, julio de 2002.

_____, *The Ties that Bind: Arms Industry Influence in the Bush Administration and Beyond*, World Policy Institute, Washington DC, octubre de 2004.

HARTUNG, William y REINGOLD, Jonathan, *About Face: The Role of the Arms Lobby in the Bush Administration's Radical Reversal of Two Decades of US Nuclear Policy*, World Policy Institute, Washington DC, mayo de 2002.

HELLEBUST, Lynn, (ed), *Think Tank Directory: A Guide to Nonprofit Public Policy Research Organizations*, Topeka (KS), Government Research Service, 1996.

_____, *Think Tank Directory: A Guide to Nonprofit Public Policy Research Organizations*, Topeka (KS), Government Research Service, 2003 (2ª ed).

_____, (ed), *Think Tank Explosion. Growth of the Independent Think Tanks in the United States*, Topeka (Kansas), Government Research Service, 2007.

HIGGOTT, Richard y STONE, Diane, "The Limits of Influence: Foreign Policy Think Tanks in Britain and the USA", *Review of International Studies*, vol. 20, n° 1, enero de 1994, pp. 15-34.

HULA, Kevin, *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*, Washington DC, Georgetown University Press, 1999.

HREBNAR, Ronald, *Interest Group Politics in America*, Armonk (NY), M. E. Sharp, 1997 (3ªed).

_____, (ed), *Political Parties, Interest Groups, and Political Campaigns*, Boulder (CO), Westview Press, 1999.

HUNTER, Robert, "Think Tanks: Helping to Shape US Foreign and Security Policy", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 5, n° 1, marzo de 2000, pp. 33-36.

HYLAND, William, "Foreign Affairs at 70", *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 4, otoño de 1992, pp. 171-193.

JACOBSON, Louis, "Tanks on the Roll", *National Journal*, vol. 27, n° 27, julio de 1995, pp. 1767-1771.

JOHNSTON, Michael, "Votos, dinero, y buena política en Estados Unidos", *Estudios Públicos*, n° 79, invierno de 2000, pp. 27-86.

KARABEL, Jerome, "Towards a Theory of Intellectuals and Politics", *Theory and Society*, vol. 25, n° 2, abril de 1996, pp. 205-233.

KEOHANE, Robert y GOLDSTEIN, Judith, *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

KINGDON, John, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little, Brown & Co., 1984.

KITFIELD, James, "CSIS Embraces Old Mission with New Faces", *National Journal*, 9 de septiembre de 2000.

LAGEMANN, Ellen, *The Politics of Knowledge: The Carnegie Corporation, Philanthropy, and Public Policy*, Middletown (CT), Wesleyan University Press, 1989.

LANDERS, Robert, "Think Tanks: The New Partisans?", *Congressional Quarterly's Editorial Research Reports*, vol. 1, n° 23, 1986, pp. 455-472.

LASSWELL, Harold, "The Policy Orientation in the Policy Sciences", en LASSWELL y LERNER (eds), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15

LAWRENCE, Philip, "Strategy, Hegemony and Ideology: the Role of Intellectuals", *Political Studies*, vol. 44, n° 1, marzo de 1996, pp. 44- 59.

LEMERT, Charles (ed), *Intellectuals and Politics: Social Theory in a Changing World*, Newbury Park, Newbury Park, Sage, 1991.

LIEBERMAN, Robert, "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change", *American Political Science Review* vol. 96, n° 4, dic. 2002, pp. 697-712.

LOOMIS, Burdett y WEST, Darrell, *The Sound of Money: How Political Interests Get What They Want*, Nueva York, Norton & Co., 1998.

McGANN, James, "Academics to Ideologues: A Brief History of the Public Policy Research Industry", *PS: Political Science and Politics*, vol. 25, n° 4, diciembre de 1992, pp. 733-740.

_____, *The Competition for Dollars, Scholars, and Influence in the Public Policy Research Institutes*, Lanham (MD), University Press of America, 1995.

_____, *Think Tanks: Catalysts for Ideas in Action. An International Survey*, Filadelfia, Foreign Policy Research Institute, 1999.

_____, "Think Tanks and the Transnationalization of Foreign Policy", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 7, n° 3, noviembre de, 2002.

_____, *Responding to 9/11: Are Think Tanks Thinking Outside the Box*, Foreign Policy Research Institute, Filadelfia, 2003.

_____, *Scholars, Dollars, and Policy Advice*, Foreign Policy Research Institute, Filadelfia, (PA), 2004.

_____, *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*, Northampton, Edward Elgar, 2005.

_____, *Think Tanks and Policy Advice in the US: Academics, Advisors and Advocates*, Nueva York, Routledge, 2007.

McGANN, James y WEAVER, Kent, *Think Tanks and Civil Societies: Catalyst for Ideas and Action*, Somerset (NJ), Transaction Publishers, 2000.

MASLAND, John, "Pressure Groups and American Foreign Policy", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 6, n° 1, primavera de 1942, pp. 115-122.

MATTOX, Gale y RACHWLAD, Arthur, *Enlarging NATO: The National Debates*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 2001.

MEDVETZ, Thomas, *Merchants of Expertise: Think Tanks in the US Field of Power*, ponencia presentada en el encuentro anual de la Asociación Americana de Sociología, Montreal

Convention Center, Montreal, Quebec, Canada, 11 de agosto de 2006: http://www.allacademic.com/meta/p104630_index.html.

MILLER, John, "The Heritage Mandate", *National Review*, 20 de enero de 2005.

MONTGOMERY, Kathryn, *Target: Prime Time: Advocacy Groups and the Struggle over Entertainment Television*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

National Institute for Research Advancement, *World Directory of Think Tanks 2005*, National Institute for Research Advancement, Tokio, 2005.

NEWSOM, David, *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington, Indiana University Press, 1996.

PARMAAR, Inderjet, "The Issue of State Power: The Council on Foreign Relations as a Case Study", *Journal of American Studies*, vol. 29, n° 1, 1995, pp. 73-95.

PRESTON, Thomas y HART, Paul, "Understanding and Evaluating the Nexus between Political Leaders and Advisory Systems", *Political Psychology* vol. 20, n° 1, 1999, pp. 49-98.

REICH, Robert (ed), *The Power of Ideas*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1988.

RICCI, David, *The Transformation of American Politics: The New Washington and The Rise Of Think Tanks*, New Heaven (CT), Yale University Press, 1994.

_____, "US Think Tanks and the Intersection of Ideology, Advocacy, and Influence", *NIRA Review*, vol. 8, n° 1, invierno de 2001, pp. 54-59.

_____, "The Politics of Expertise in Congress and the News Media", *Social Science Quarterly*, vol. 82, n° 3, septiembre de 2001, pp. 583-601.

_____, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004.

_____, "War of Ideas. Why Mainstream and Liberal Foundations and the Think Tanks they Support are Losing in the War of Ideas in American Politics", *Stanford Social Innovation Review*, primavera de 2005, pp. 18-25.

_____, *Ideas versus Expertise: Think Tanks and the Organizations of Information in American Policymaking*, ponencia presentada en el encuentro anual de la American Political Science Association, Marriott, Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, 31 de agosto de 2006: http://www.allacademic.com/meta/p152817_index.html.

RICH, Andrew y WEAVER, Kent, "Think Tanks in the US Media", *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 5, n° 4, otoño de 2000, pp. 81-103.

SANTORO, Carlo Maria, *Diffidence and Ambition: The Intellectual Sources of US Foreign Policy*, Boulder (CO), Westview Press, 1992.

SAUNDERS, Charles, *The Brookings Institution: a Fifty Year History*, Washington DC, Brookings Institution, 1966.

SCHULZINGER, Robert, *The Wise Men of Foreign Affairs: the History of the Council on Foreign Relations*, Nueva York, Columbia University Press, 1984.

SHOUP, Lawrence, *Imperial Brain Trust: the Council on Foreign Relations and the United States Foreign Policy*, Nueva York, Monthly Review Press, 1977.

SHUMAN, M. "Why Progressive Foundations Give Too Little to Too Many," *The Nation* 12 a 19 de enero de 1998, p. 12.

SKINNER, Richard, *More Than Money: Interest Group Action in Congressional Elections*, Lanham, (MD), Rowman & Littlefield, 2006.

SILVA, Edward y SLAUGHTER, Sheila, *Serving Power: The Making of the Academic Social Science Expert*, Westport (CT), Greenwood Press, 1984.

SILVERSTEIN, Ken, "Follow the Leader", *American Journalism Review*, vol. 15, n° 9, noviembre de 1993, pp. 30-36.

SMITH, Bruce, *The RAND Corporation: Case Study of a Non Profit Advisory Corporation*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1966.

SMITH, James, "Think Tanks and the Politics of Ideas", en COLANDER, D. y COATES, A. *The Spread of Economics Ideas*, Nueva York, Cambridge University Press, 1989, pp. 175-194.

_____, *Brookings at Seventy-Five*. Washington DC, Brookings Institution, 1991.

_____, *The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, Nueva York, The Free Press, 1991.

_____, *Strategic Calling: the Center for Strategic and International Studies, 1962-1992*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 1993.

_____, *The Culture of American Think Tanks*, Occasional Paper n° 256, Kennan Institute for Advanced Russian Studies, Washington, DC, Woodrow Wilson Center for Scholars, 1994.

_____, *Think Tanks*, Nueva York, Longman, 2001.

SPRING, Baker, "The Heritage Foundation: Influencing the Debate on Missile Defense", *US Foreign Policy agenda*, vol. 7, n° 3, noviembre de 2002, pp. 38-41.

STARK, Andrew "Why Political Scientists Aren't Public Intellectuals", *PS: Political Science and Politics* vol. 35, n° 3, septiembre de 2002, pp. 577-579.

STEFANCIC, Jean y DELGADO, Richard, *No Mercy: How Conservative Think Tanks and Foundations Changed America's Social Agenda*, Philadelphia (PA), Temple University Press, 1996.

STONE, Diane, "From Old Guard to New Partisans: Think Tanks in Transition", *Australian Journal of Political Science*, vol. 26, 1991, pp. 197-215

_____, *Capturing the Political Imagination. Think Tanks and the Policy Process*, Portland (OR), Frank Cass, 1996, pp. 9-26.

_____, "Think Tanks Across Nations: The New Networks of Knowledge", *NIRA Review*, vol. 7, n° 1, invierno de 2000, pp. 35-38.

_____, "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes" *Governance*, vol. 13, n°1, enero 2000, pp. 45-62.

_____, "Private Authority, Scholarly Legitimacy, and Political Credibility: Think Tanks and Informal Diplomacy," en HIGGOT, Richard, UNDERHILL, Geoffrey y BIELER, Andreas (eds), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres, Routledge, 2000.

STONE, Diane, DENHAM, Andrew y GARNETT, Mark, *Think Tanks Across Nations. A Comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press, 1998.

_____, (eds), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

TELGARSKY, J. y UNEO, M. (eds), *Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice*, Washington DC, Urban Institute Press, 1996.

WAYNE, Stephen, "The Multiple Influences in the US Foreign Policy-Making", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 5, n° 1, marzo de 2000, pp. 25-27.

WEAVER, Kent, "The Changing World of Think Tanks", *PS Political Science & Politics*, vol. 22, n° 3, 1989, pp. 563-578.

WEAVER, Kent y MCGANN, James, "Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change," en *Think Tanks and Civil Societies*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2000, pp. 1-40.

WEAVER, Kent y RICH, Andrew, "Advocates and Analysts: Think Tanks and the Politicization of Expertise in Washington", en CIGLER, Allan y LOOMIS (eds), *Interest Group Politics*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 1998 (5ª ed), pp. 235-253.

WILSON, James, *50th Project Air Force, 1946 - 1996*, RAND Corporation, Santa Monica (CA), 1996.

XIFRA, Jordi, "Los *think tanks* y *advocacy tanks* como actores de la comunicación política", *Anàlisi. Quaderns de Comunicació y Cultura*, vol. 32, 2005, pp.73-91.

YARMOLINSKI, Adam y FOSTER, Gregory, *Paradoxes of Power: The Military Establishment in the Eighties*, Bloomington, Indiana University Press, 1983.

8. La Transformación de las Fuerzas Armadas y la Revolución en los Asuntos

Militares

ADAMS, James, *The Next World War: Computers are the Weapons and the Front Line is Everywhere*, Nueva York, Simon & Shuster, 1998.

ALBERTS, David, GARTSKA, John y STEIN, Frederick, *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*, C4ISR Cooperative Research Program, Washington DC, 1999.

ANDERSON, Robert, et. al, *The Global Course of the Information Revolution: Technological Trends*, RAND Corporation, Santa Monica (CA) 2000.

ARQUILLA, J. y RONFELDT, D., *The Advent of Network*, Santa Monica, Rand Corporation, 1996.
BARNETT, Thomas, "The Seven Deadly Sins of Network-Centric Warfare", *US Naval Institute Proceedings*, vol. 125, nº 1, enero de 1999, pp. 36-39.

BINENDIJK, Hans (ed), *Transforming America's Military*, Washington DC, National Defense University Press, 2001.

BLANK, Stephen, "Preparing for the Next War", *Strategic Review*, vol. 24, nº 2, primavera de 1996, pp. 17-25.

BOLKOM, Christopher, *Air Force Transformation and Modernization: Overview and Issues for Congress*, R520787, Congressional Research Service, Washington DC, junio de 2001.

BRACKEN, Paul, "The Military after Next", *Washington Quarterly*, vol. 16, nº 4, otoño de 1993, pp. 157-174.

BRUNNER, Edward, *Army Transformation and Modernization: Overview and Issues for Congress*, RS20787, Congressional Research Service, Washington DC, abril de 2001.

BUSH, George W., *Speech on Defense Policy*, The Citadel, Charleston (SC), 23 de septiembre de 1999. Disponible en: http://www.c-span.org/campaign2000/gwbushspeeches_old.asp (abril de 2007).

CAMPERN, Alan (ed), *The First Information War: The Story of Communications, Computers, and Intelligence Systems*, Fairfax, (VA), AFCEA International Press, 1992.

CARTER, Ashton, "Adapting US Defense to Future Needs", *Survival*, vol. 41, nº 4, invierno de 1999-2000, pp. 101-123.

CEBROWSKI, Arthur y GARSTKA, John, "Network-Centric Warfare: Its Origins and Future", *US Naval Institute Proceedings*, vol. 124, nº 1, enero de 1998.

CHINWORTH, Michael, "The RMA: a US Business Perspective" en MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 133-156.

CLANCY, Tom, ZINNI, Anthony y KOLTZ, Tony, *Battle Ready*, Nueva York, Penguin Group, 2004.

CLARK, Wesley, *¿Qué ha fallado en Irak? La guerra, el terrorismo y el imperio americano*, Barcelona, Crítica, 2004.

COHEN, Eliot, "Come the Revolution", *National Review*, vol. XLVII, n° 14, julio de 1995, pp. 26-30.

_____, "A Revolution in Warfare." *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 2, marzo-abril de 1996, pp. 37-54.

COTE, Owen, *The Politics of Innovative Military Doctrine: The US Navy and Fleet Ballistic Missiles*, Tesis doctoral inédita leída en el Departamento de Ciencias Políticas del Instituto Tecnológico de Massachussets, en septiembre de 1995.

DANIEL, Donald, "The Air Force: Science, Technology, and Transformation", *Defense Horizons*, n° 27, *Center for Technology and National Security Policy, Washington DC, National Defense University*, mayo de 2003.

Department of the Army, *Army Focus 94, Force XXI: America's Army in The 21st Century*, Departamento de Defensa, Washington, DC, 1994.

DEUTCH, John, *Security Transformation*, Belfer Center for Science & International Affairs, Carlisle (PA), Strategic Study Institute of the Army War College, 2003.

DIZARD, Wilson, *Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 2001.

DOMBROWSKI, Peter (ed), *Naval Power in the Twentieth-First Century*, Newport Paper n°. 24, Newport (RI), US Naval War College Press, julio de 2005.

DOMBROWSKI, Peter y GHOLZ, Eugene, *Buying Military Transformation: Technological Innovation and the Defense Industry*, Nueva York, Columbia University Press, 2006.

_____, "Implementing Military Innovation", en *Buying Military Transformation: Technological Innovation and the Defense Industry*, Nueva York, Columbia University Press, 2006, pp. 16-32.

DOMBROWSKI, Peter, GHOLZ, Eugene y ROSS, Andrew, *The Military Transformation and the Defense Industry after Next. The Defense Industrial Implications of the Network-Centric Warfare*, Naval War College, 2002.

_____, "Selling Military Transformation: The Defense Industry and Innovation", *Orbis*, vol. 46, n° 3, verano de 2002, pp. 523-536.

DOMBROWSKI, Peter y ROSS, Andrew, "Transforming the Navy: Punching a Featherbed?", *Naval War College Review*, vol. LVI, n° 3, verano de 2003, pp. 107-131.

GANSLER, Jacques, "Next Steps in Defense Restructuring", *Issues in Science and Technology*, vol. 19, n° 4, verano de 2003, pp. 67-70.

GANSLER, Jacques y ETTER, Delores, *Emerging Threats and Capabilities*, discurso ante el Comité de Servicios Armados del Senado, Subcomité de Ciencia y Tecnología, 20 de abril de 1999.

GARSTKA, John, "The Transformation Challenge", *NATO Review*, n°1, 2005.

GOODMAN, S., *The Information Technologies and Defense: A Demand-Pull Assessment*, Center for International Security and Arms Control, Stanford University, 1996.

GORDON, Michael y TRAINOR, Bernard, *Cobra II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, Nueva York, Pantheon Books, 2006.

GORMLEY, Dennis, "New Developments in Unmanned Air Vehicles and Land-Attack Cruise Missiles", en, Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

GRIFFIN, Gary "Future Foes, Future Fights", *Military Review*, vol. 74, n° 11, noviembre de 1994, pp. 56-60.

HARTLEY, Keith, "The RMA: An Economist's View", in MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp 89-96.

HARTUNG, William, *Soldiers versus Contractors: Emerging Budgetary Reality*, Nueva York, World Policy Institute, 2006.

HARKNETT, Richard, "The Risks of a Networked Military", *Orbis*, vol. 44, n° 1, invierno de 2000, pp. 127-43.

JABLONSKY, David, *The Owl of Minerva Flies at Twilight: Doctrinal Change and Continuity and the Revolution in Military Affairs*, Carlisle (PA), Army War College, 1994.

_____, "US Military Doctrine and the Revolution in Military Affairs", *US Army War College Quarterly*, vol. 24, n° 3, otoño de 1994, pp. 18-36.

JENSEN, Owen, "Information Warfare: Principles of Third-Wave War", *Airpower Journal*, vol. 8, n° 4, invierno de 1994, pp. 35-43.

KREPINEVICH, Andrew, "Transforming the Navy's Warfighting Capabilities", *Issues in Science and Technology*, vol. 13, n° 1, otoño de 1996, pp. 28-32.

_____, "The Stealth Battleship", *Issues in Science and Technology*, vol. 15, n° 3, primavera de 1999, pp. 39-40.

KIPP, Jacob, *The Revolution in Military Affairs and Its Interpreters: Implications for National and International Security Policy*, Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth (KS), FMSO Publications, 1995.

KIRKPATRICK, David y WEISS, Alex, "With the RMA, a Revolution in Acquisition?" en MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 157-174.

KOSIAK, Steven, *Buying Tomorrow's Military: Options for Modernizing the US Defense Capital Stock*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington DC, 2001.

LACQUEMENT, Richard, *Shaping American Military Capabilities After the Cold War*, Westport (CT), Praeger/Greenwood, 2003.

LADYMON, Joseph, "Network-Centric Warfare and Its Function in the Realm of Interoperability", *Acquisition Review Quarterly*, verano de 2001, pp. 111-119.

LAIRD, Robin, "Transformation and the Defense Industrial Base: A New Model", *Defense Horizons*, n° 26, Center for Technology and National Security Policy, Washington DC, National Defense University, mayo de 2003.

LIBBY, I. Lewis, *Conduct of the Persian Gulf War. Final Report to the Congress*, Subsecretaría de Defensa para Política, Departamento de Defensa, US Government Printing Office, Washington DC, 1992.

LIGHT, Paul, "Rumsfeld's Revolution at Defense", *Policy Brief*, n° 142, The Brookings Institution, Washington DC, julio de 2005.

MALLIK, Amitav, *Technology and Security in the 21st Century: A Demand-Side Perspective*, SIPRI, Research Report n° 20, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2004.

MANN, Edward, "Desert Storm: the First Information War?", *Airpower Journal* vol. 7, n° 4, invierno de 1994, pp. 4-14.

MARTEL, William (ed), *The Technological Arsenal: Emerging Defense Capabilities*, Washington, DC, Smithsonian Institution Press, 2001.

MARTÍ SEMPERE, Carlos, *Tecnología de la defensa. Análisis de la situación española*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2005.

MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001.

MAZARR, Michael et al., *The Military Revolution. A Structural Framework*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 1993.

_____, *The Revolution in Military Affairs: A Framework for Defense Planning*, Annual Conference on Strategy, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle (PA), 1994.

_____, *Realizing the Potential of C4I: Fundamental Challenges*, Computer Science and Telecommunications Board, The National Academies, Washington DC, 1999.

MURRAY, Williamson, "Thinking about Revolutions in Military Affairs", *Joint Force Quarterly*, n° 17, verano de 1997, pp. 69-76.

MURRAY, Williamson y O'LEARY, Thomas, "Military Transformation and Legacy Forces", *Joint Force Quarterly*, n° 30, primavera de 2002, pp. 20-27.

NARDULLI, Thomas y McNAUGHER, Bruce, "Toward the Objective Force", en BINENDIJK, Hans (ed), *Transforming America's Military*, Washington DC, National Defense University Press, 2001, pp. 101-128.

NICHIPORUK, Brian, *Alternative Futures and Army Force Planning: Implications for the Future Force Era*, Santa Monica, Rand Corporation, 2005.

O'HANLON, Michael, *Technological Change and the Future of Warfare*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2001.

OWENS, Williams, "The Emerging System of Systems", *US Naval Institute Proceedings*, vol. 121, n° 5, mayo de 1995, pp. 36-39.

_____, "Reluctant Revolutionaries", *The New Democrat*, 1 de septiembre de 1998.

OWENS, William y NYE, Joseph, "America's Information Edge", *Foreign Affairs*, vol.75, n° 2, marzo-abril de 1996, pp. 20-36.

PATRICK, Suzanne, *Transforming the Defense Industrial Base: A Roadmap*, Subsecretaría de Defensa (Política Industrial), Departamento de Defensa, Washington DC, 2003.

_____, *Strengthening the Technological and Industrial Base for a Transformed National Security Environment*, Defense Industrial Initiative Group, Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos, Washington DC, 2004.

POSEN, Barry, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, Germany between the Wars*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1984.

RATNAM, Gopal, "Industry Considers Transformation Needs", *Defense News*, 11-17 de noviembre de 2002.

RIGGS, John, "The Objective Force: A Holistic Approach to Army Transformation", *Army AL&T Magazine*, vol. 1, marzo/abril de 2003, pp. 2-3.

ROSEN, Stephen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1991.

ROSS, A., FLOURNOY, M., WILLIAMS, C. y MOSHER, David, "What Do We Mean by 'Transformation'?", *Naval War College Review*, vol. LV, n° 1, invierno de 2002, pp. 27-42.

RUMSFELD, Donald, *Statement of the Honorable Donald H. Rumsfeld. Prepared for the Confirmation Hearing before the US Senate Committee on Armed Services*, 11 de enero de 2001. Disponible en: <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2001/010111dr.pdf> (abril de 2007).

_____, *Quadrennial Defense Review Report*, Oficina del Secretario de Defensa, Departamento de Defensa, Government Printing Office, Washington DC, 30 de septiembre de 2001.

_____, "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, vol. 3, n° 81, mayo de 2002, pp. 20-32.

_____, *Beyond Nation-Building*, Subsecretaría de Defensa (Asuntos Públicos), Departamento de Defensa, Washington DC, 2003.

_____, *Annual Industrial Capabilities Report to the Congress*, Departamento de Defensa, Washington DC, febrero de 2003.

_____, *Farewell Speech*, Subsecretaría de Defensa (Asuntos Públicos), Departamento de Defensa, Washington DC, 8 de diciembre de 2006.

SCALES, Robert, *Yellow Smoke: Future of Land Warfare for America's Military*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2003.

SHALIKASVILI, John, *Joint Vision 2010*, Junta de Jefes del Estado Mayor, Departamento de Defensa, Washington DC, julio de 1996.

SMITH, Edward, "Network Centric Warfare: What's the Point?", *Naval War College Review*, vol. 54, n° 1, invierno de 2001, pp. 59-75.

SNYDER, James, "La guerra inacabada", *NATO Review*, n° 3, 2006.

SPINNEY, Franklin, "What Revolution in Military Affairs?", *Defense Week*, 23 de abril de 2001.

STEIN, George, "Information Warfare", *Airpower Journal*, vol. 9, n° 1, primavera de 1995, pp. 311-39.

SULLIVAN, Gordon y DUBIK, James, "Land Warfare in the 21st Century", *Military Review*, vol. 73, n° 9, septiembre de 1993, pp. 13-32.

_____, "War in the Information Age", *Military Review*, vol. 74, n°4, abril de 1994, pp. 46-62.

SWAIN, Richard, "Adapting to Change in Times of Peace", *Military Review*, vol. 74, n° 7, julio de 1994, pp. 50-58.

SZAFRANSKI, Richard, "A Theory of Information Warfare: Preparing for 2020", *Airpower Journal*, vol. 9, n° 1, 1995, pp. 55-65.

TOFFLER, Alvin y TOFFLER, Heidi, *War and Anti-War: Survival at the Dawn of the Twenty-First Century*, New York, Warner Books, 1993.

TREDDENICK, John, "Financing the RMA" en MATTHEWS, Ron y TREDDENICK, John (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 97-114.

WHITE, John y DEUTCH, John, *Building Capability from the Technical Revolution That Has Happened*, Belfer Center for Science & International Affairs, Carlisle (PA), Strategic Study Institute of the Army War College, 2004.

WILSON, J., "Network-Centric Warfare 21st century", *Military & Aerospace Electronics*, vol. 11, n°1, enero de 2000.